



*Mitterrand et l'Europe : à qui la chance ?, F. LABORDE. — La procédure de décision dans la Communauté et le nouveau règlement intérieur du Parlement européen, M. DOMINICK. — Budget 1981 (1<sup>re</sup> partie), D. STRASSER. — Le juste retour : loi communautaire ?, (II) R.M. TONELLI. — Convention CEE sur la loi applicable aux obligations contractuelles, G. DI MARCO. — La viande ovine, M. BRODERS.*

N° 248

JUIN-JUILLET 1981

REVUE DU  
**MARCHÉ  
COMMUN**

REVUE DE

# L'ÉNERGIE

numéro spécial

**Le financement des  
investissements énergétiques**

REVUE DE  
L'ÉNERGIE

3, rue soufflot 75005 PARIS

# TRANSPORTS

numéro spécial

**DOSSIER SUR  
LA DÉRÉGLEMENTATION  
DU TRANSPORT AÉRIEN**

TRANSPORTS  
3, rue Soufflot  
75005 PARIS

VIENT DE PARAÎTRE

**Gérard DRUESNE**

*Professeur à l'université de Nancy II  
Directeur de recherches au Centre européen universitaire*

## **LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE DEVANT LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

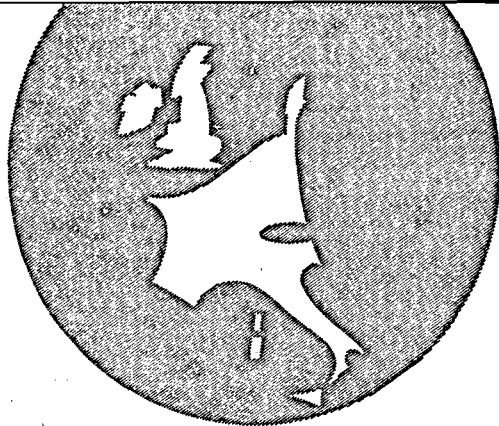
**1958 - 1978**

Cet ouvrage regroupe les articles que l'auteur a publiés dans la REVUE DU MARCHÉ COMMUN, sur la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière agricole, pour la période 1958-1978. L'ouvrage est donc à jour au 31 décembre 1978. Il ne s'agit pas d'une œuvre doctrinale sur la politique agricole commune, d'une somme de réflexions sur le fonctionnement de celle-ci et les moyens de son amélioration, mais d'une analyse méthodique, conduite en fonction des principes fondamentaux du droit communautaire, de la masse considérable des arrêts — trois cents — rendus par la Cour en la matière. Un index, à la fin de l'ouvrage permet de retrouver aisément la jurisprudence correspondant à chaque mécanisme de la politique agricole commune.

UN OUVRAGE 13 × 20 cm prix : 47 F

**ÉDITIONS TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot 75005 PARIS tél : 634 10 30



REVUE DU  
**MARCHÉ  
COMMUN**

Numéro 248  
Juin-Juillet 1981

---

## sommaire

---

### problèmes du jour

- 271 Mitterrand et l'Europe : à qui la chance ?, par  
Françoise LABORDE.
- 274 La procédure de décision dans la Communauté  
et le nouveau règlement intérieur du Parlement  
européen, par Mary DOMINICK, Docteur en  
Droit de l'Université Vanderbilt, Nashville,  
Tennessee.
- 279 Budget 1981. Son environnement politique et  
financier. La deuxième crise budgétaire. Les  
résultats de la procédure. Les perspectives  
pour une nouvelle année (1<sup>re</sup> partie), par Daniel  
STRASSER, Directeur général des budgets de  
la Commission des Communautés européennes.
- 312 Le juste retour : loi communautaire ? (II), par  
Reno Maurizio TONELLI, Docteur Sciences  
Politiques, Université de Bologne, Diplômé au  
Centre Européen Universitaire de Nancy.

---

### questions institutionnelles et juridiques

- 319 Convention CEE sur la loi applicable aux obli-  
gations contractuelles, par G. DI MARCO.

---

### l'économie et le social dans le marché commun

- 326 La viande ovine. Situation dans la Communauté  
Economique Européenne et dans le monde. Le  
règlement d'organisation de marché, par M.  
BRODERS, Administrateur principal à la  
Commission des Communautés européennes.

---

### actualités et documents

- 338 Communautés européennes

---

© 1981 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque  
procédé que ce soit dans un but d'utilisation collective et sans  
le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue  
une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du  
11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du  
Code pénal.

*Les études publiées dans la Revue n'engagent  
que les auteurs, non les organismes, les services  
ou les entreprises auxquels ils appartiennent*

*Voir en page II les conditions d'abonnement*



## Comité de patronage

M. Maurice BARRIER, Président du Conseil National du Commerce ;

M. Joseph COUREAU, Président de la Confédération Générale de l'Agriculture ;

M. Etienne HIRSCH, Ancien Président de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

M. Paul HUVELIN ;

M. Jean MARCOU, Président honoraire de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie ;

M. Pierre MASSÉ, Président Honoraire du Conseil d'Administration de l'Electricité de France ;

M. François-Xavier ORTOLI, Président de la Commission des Communautés Européennes ;

M. Maurice ROLLAND, Conseiller à la Cour de Cassation, Président de l'Association des Juristes Européens ;

M. Jacques RUEFF, de l'Académie Française.

## Comité de rédaction

Jean-Pierre BRUNET

Jean DENIAU

Jean DROMER

Pierre DROUIN

Mme Edmond EPSTEIN

Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE

Bertrand HOMMEY

Michel LE GOC

Patrice LEROY-JAY

Jacques MAYOUX

Paul REUTER

R. de SAINT-LEGIER

Jacques TESSIER

Robert TOULEMON

Daniel VIGNES

Jacques VIGNES

Jean WAHL

Armand WALLON

**Directrice : Geneviève EPSTEIN**

**Rédacteur en chef : Daniel VIGNES**

**La revue paraît mensuellement**

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

**RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉ**

**REVUE DU MARCHÉ COMMUN**

**3, rue Soufflot, 75005 PARIS. Tél. 634.10.30**

**Abonnement Annuel (\*)**

France ..... 399 F (TTC)

Etranger ..... 426 F

Paiement par chèque bancaire, mandat-poste, virement postal au nom des « EDITIONS TECHNIQUES et ECONOMIQUES », compte courant postal, Paris 10737-10.

(\*) Tarif au 1/7/81

## Répertoire des annonceurs

Droit Social : Les contrats de travail à durée déterminée, p. 348. — Editions Techniques et Economiques : G. Druesne, p. II couv. ; Revue de l'Energie (n° spécial), p. II couv. ; Transports (n° spécial), p. II couv. L'Age de la politique sociale, p. III couv. — Kompas, p. IV couv.

# MITTERRAND ET L'EUROPE : A QUI LA CHANCE ?

Françoise LABORDE

A l'heure où la France aborde un tournant décisif de son avenir politique, chacun s'essaie à des extrapolations qui se traduisent plus ou moins par : « Que va-t-il faire ? ». Les affaires européennes ne font pas exception à la règle. De l'optimisme rêveur au pessimisme forcé, l'inflation de commentaires et d'appréciations est presque de rigueur. Au delà des spéculations à long terme, des fictions sur l'avenir, un certain nombre de signes, déclarations, évaluations sont susceptibles d'éclairer, du moins à court terme, sur les prises de position du nouveau gouvernement Mauroy sur les dossiers européens en cours.

« Nous sommes la chance de l'Europe ! — Peut-être mais à quel prix ! ». C'est, grossièrement simplifié, le dialogue qui semble prévaloir à l'heure actuelle entre les socialistes français et les autres composantes du jeu politique français et européen. Une façon plus nuancée de présenter la phrase prononcée par François Mitterrand le 2 mai 1977 à Bruxelles « l'Europe sera socialiste ou ne sera pas » et qui, à l'époque, avait provoqué une certaine émotion. Depuis, François Mitterrand s'en est expliqué : l'approche socialiste est la seule capable de promouvoir une véritable « intégration » européenne. De fait, les socialistes français estiment qu'ils disposent de quelques bonnes cartes pour peser sur le jeu européen. Au niveau des idées, ils se flattent d'avoir fait de l'Europe un thème de réflexion déjà ancien, même s'il suscite des différences d'interprétation (Cf. la Convention de Bagnole en 1973). Mais il y a loin de la réflexion à la pratique et rien ne dit que les nouvelles priorités françaises seront suivies par les autres Etats membres de la Communauté. Vis-à-vis de l'opinion publique européenne, les socialistes français accordent de l'importance à l'effet d'entraînement. Mais les dernières élections aux Pays-Bas y ont apporté un démenti puisqu'il n'y a pas eu la poussée socialiste attendue. Force est donc de constater que ces atouts portent en eux leur poids de contre démonstration et c'est là ce que certains dénoncent : il ne suffit pas de vouloir, il ne suffit pas d'y croire. Le socialiste Jean-Pierre Cot, actuellement Ministre du Développement, le soulignait récemment à propos de la Confédération européenne des syndicats (CES) : « La création de la CES a été un événement de première importance, soit. Mais la mise en place d'une structure confédérale ne suffit pas à établir une solidarité agissante des travailleurs européens, une coordination effective des luttes ».

Si les socialistes français adoptent une attitude volontariste face aux enjeux européens, c'est aussi parce que l'Europe est la chance des socialistes et c'est presque une contre vérité que de dire que les socialistes français se doivent d'être européens : c'est en pesant sur l'interdépendance internationale que les socialistes français pourront asseoir



leurs politiques nationales. D'entrée de jeu le ton a été donné : lors de son premier conseil des Ministres de l'Industrie de la CEE, Pierre Joxe n'a pas hésité à engager la polémique avec les Allemands en demandant le règlement du volet social du Plan Davignon avant toute discussion sur les aides nationales ou les contingents de production. Surprise chez les Allemands qui n'avaient pas été prévenus et ne s'attendaient guère à tant de fermeté.

A court terme, cette attitude devrait être celle adoptée par le gouvernement Pierre Mauroy, à Bruxelles : pragmatisme rigoureux selon les orientations chères au « projet socialiste ». La vraie échéance, attendue par tous, c'était celle du Conseil européen du 30 juin dernier à Luxembourg. Ce Conseil européen, pourtant, n'aura été qu'une session de prise de contact mais qui laisse augurer du climat du lendemain. M. Mitterrand y a séduit ses homologues par la précision de son discours, sa clarté, son attachement à l'Europe, mais ses conceptions n'ont pas su rallier les suffrages de ses partenaires et les remèdes proposés par M. Mitterrand pour lutter contre le chômage et relancer la croissance n'ont pas convaincu. Au bout du compte, le Conseil n'a pu dégager de véritable convergence que sur un point de politique extérieure : l'Afghanistan. C'est dire que lorsqu'il s'agira vraiment de négocier la restructuration du budget communautaire, la réforme de la Politique Agricole Commune, la réduction du temps de travail ou de la contribution britannique au budget, la France risque d'avoir à faire à forte partie.

A Luxembourg, M. Mitterrand s'est trouvé isolé sur bien des points : isolé sur les priorités économiques et sociales : la lutte contre le chômage ; isolé dans son approche de la crise du Moyen-Orient : une solution à la Camp David (on lui reproche d'avoir utilisé une expression chère à Kissinger : « les petits pas ») ; isolé aussi dans son discours sur le Nord/Sud : il n'a pas convaincu ses partenaires de la nécessité d'une ouverture au Sud ; isolé aussi dans sa condamnation de la politique monétaire américaine avec ses répercussions sur les taux d'intérêts. A l'issue de ce Conseil, sans négociation, sans convergence, les grands se sont donné rendez-vous à Ottawa pour le Sommet des pays industrialisés, en exprimant le vœu de pouvoir présenter un front uni si ce n'est commun.

Concernant l'avenir de la CEE, on peut déjà répertorier les « petites phrases » susceptibles d'éclairer sur les choix socialistes. M. Jacques Delors a déjà indiqué que le blocage des ressources propres de la CEE à 1 % des recettes des TVA « n'avait pas de sens ». M. Delors a aussi défendu l'idée d'une Europe « à vitesse variable », comme moyen empirique de régler les dossiers lorsqu'il y a blocage en raison du principe de l'unanimité. Con-

crètement, il s'agirait de gérer certaines politiques à 3, 4, 5 ou 7, 8, 9, selon le nombre d'Etats membres concernés, lorsque la mise en place d'une nouvelle politique, ou l'aménagement de politiques qui s'essouffent, se trouve bloquée par le refus d'Etats membres non concernés. Une façon d'éviter le traditionnel « package deal » des négociations européennes, selon lequel les Etats membres cèdent ou bloquent une décision de moindre importance pour obtenir satisfaction sur un autre dossier. Des déclarations à retenir, puisqu'elles remettent en cause deux bastions de l'Europe actuelle, à savoir la règle de l'unanimité et le plafonnement des ressources propres à 1 % de TVA. Deux positions aussi qui ramènent le spectre du fédéralisme dans bien des esprits.

Cette attitude soulève en fait la vraie difficulté pour les partenaires de la France : on connaît les grandes orientations du projet socialiste à l'égard de l'Europe (voir à ce sujet la plate-forme du candidat Mitterrand ou encore le livre de Charles André : « l'Europe à la croisée des chemins », Edition Fédérop, 1979), mais on ignore encore comment la nouvelle majorité française va réagir face à tel ou tel problème concret de la vie communautaire. C'est, à l'évidence, qu'il est encore trop tôt pour pouvoir mesurer le degré de résistance des choix socialistes dans une négociation européenne.

Dans l'immédiat, il semble que tous les relais du pouvoir français à Bruxelles, Ministres, Ambassadeurs et même Commissaires européens, sont décidés à suivre les impulsions présentées dans le programme de François Mitterrand. A court terme, cinq domaines devraient être marqués par ces nouvelles lignes de force :

- relance économique : c'est la priorité des socialistes qui veulent peser sur les options de la Commission européenne. A cet égard, on chuchote à Bruxelles que le Vice-Président de la Commission européenne, François-Xavier Ortoli, se montre disposé à jouer le jeu et, si ce n'est à promouvoir les thèses socialistes, du moins à les soutenir au sein du Collège européen ;

- politique industrielle plus volontariste : il s'agit de renforcer le Plan Davignon, c'est-à-dire, prévoir au-delà de la date limite (1<sup>er</sup> juillet 1981), l'application de l'article 58 CECA. Il s'agit aussi de mettre en place le volet social du Plan qui n'a toujours pas pu être débloqué. Ce volet devrait être adopté avant toute négociation sur l'évolution du Plan Davignon ;

- politique commerciale plus claire : le Gouvernement Français se montre favorable à une politique d'échanges diversifiée en fonction des secteurs et des pays tiers concernés. D'une manière générale, il s'agirait d'être plus ferme et protectionniste vis-à-vis des autres pays occidentaux : Japon, Etats-Unis, pour les secteurs clefs de l'économie

européenne (industrie, sidérurgie, agriculture), mais d'avoir une politique plus ouverte aux produits des pays tiers en voie de développement, dont les exportations sont une condition sine qua non de survie économique ;

— création d'un « espace européen de négociation sociale ». C'est, là encore, une idée reprise récemment par Jacques Delors. Pour établir durablement les 35 heures, la retraite à 55 ans, ou la 5<sup>e</sup> équipe pour le travail posté, il faut négocier au niveau européen ; la France ne pourra pas avancer seule dans cette voie. D'où l'idée d'un espace européen pour lancer les réformes et accélérer le processus de négociation entre partenaires sociaux ;

— développement de toutes les politiques de compensation : politique régionale, Fonds Social, NIC (nouvel instrument communautaire, Facilité Ortolli) qui bénéficient directement aux citoyens européens, et permettront aussi, par le biais de la redistribution, de rééquilibrer le budget communautaire.

On le voit, il s'agit là d'un choix empirique de dossiers, dicté par les besoins de l'actualité, les

négociations en cours. Pour le long terme, il est plus difficile de faire des évaluations, à moins de répéter les projets socialistes. D'une manière plus générale, tout porte à croire que le nouveau gouvernement français souhaite s'orienter vers une politique plus ferme vis-à-vis de ses partenaires occidentaux et du Royaume-Uni en particulier, concernant les affaires européennes. L'importance accordée à l'Europe est nettement signifiée dans le choix des hommes : avec trois « Européens » dans le gouvernement Mauroy (Delors et Cheysson, anciens Bruxellois, et Chandernagor, Ministre des Affaires Européennes), mais aussi avec deux hommes « forts » à Bruxelles, Ortolli et Pisani, dont les compétences et la connaissance des dossiers devraient assurer une certaine influence au sein du Collège bruxellois. Un intérêt très évident donc, des nouveaux responsables français pour l'Europe, peut-être aussi le signe d'une plus grande ouverture de la France aux événements internationaux, une nouvelle conception de l'interdépendance dont l'Europe est la pierre maîtresse.



# LA PROCÉDURE DE DÉCISION DANS LA COMMUNAUTÉ ET LE NOUVEAU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DU PARLEMENT EUROPÉEN <sup>(1)</sup>

Mary DOMINICK

*Docteur en Droit de l'Université Vanderbilt,  
Nashville, Tennessee*

I. Selon les traités CEE et EURATOM (2), le rôle du Parlement dans la procédure législative est purement consultatif (3). Sur le plan juridique, cette fonction se traduit par le fait que, dans les cas où ceci est prévu par les traités, le Conseil ne peut prendre une décision qu'après consultation du Parlement.

(1) Cet article a d'abord été écrit en anglais. L'auteur exprime ses remerciements à Bernard LE LORRAIN qui a bien voulu le traduire en français.

(2) Dans le traité CECA, le Parlement est investi d'un pouvoir de co-décision dans la petite révision prévue à

A l'origine, cette exigence législative semble avoir été considérée comme plus procédurale que substantielle, c'est-à-dire comme constituant une simple formalité. En d'autres termes, avant de statuer, le Conseil vérifiait bien que le Parlement avait rendu son avis, mais ne portait pas à cet avis une réelle attention. Certes, le traité n'oblige nullement le Conseil à se conformer à l'avis donné par le Parlement (4). Mais il ne lui interdit pas non plus de le prendre sérieusement en considération et d'essayer d'en tenir compte dans sa décision.

Depuis le début de la Communauté, le Parlement s'est donc efforcé par toutes sortes de moyens d'accroître la signification de sa fonction consultative dans la procédure de décision et, en tout cas, de rendre cette fonction consultative plus effective. Le nouveau règlement intérieur du Parlement européen (5) constitue la dernière tentative de donner plus de substance à son rôle consultatif (6).

II. En donnant au Parlement un droit de consultation en matière législative, les auteurs des traités de Rome amélioraient le rôle réduit qui avait été assigné à l'Assemblée commune dans le traité CECA (7). Ils choisirent, cependant de ne pas assimiler le droit d'être consulté, qui lui était reconnu, avec un droit de légiférer. Les « pouvoirs » du Parlement demeurèrent donc passablement inefficaces.

Dès 1959, cependant, le Parlement entreprit d'augmenter son influence dans la Communauté (8).

l'article 95, dernier alinéa : c'est ce pouvoir qui explique sans doute que, contrairement aux systèmes CEE et EURATOM, les délibérations du Parlement dans le système CECA peuvent être soumises au contrôle de légalité de la Cour de Justice (art. 38/CECA).

(3) La consultation obligatoire du Parlement est expressément prévue dans 19 articles du traité CEE (7, 14, 43, 54, 56, 57, 63, 75, 87, 100, 126, 127, 201, 203, 209, 228, 235, 236 et 238) et dans 12 articles du traité EURATOM (31, 76, 85, 90, 96, 98, 173, 177, 183, 203, 204 et 206).

(4) Voir C.D. EHLERMANN, « Legal status, functioning and probable evolution of the Institutions of the European Communities », *Common Market Law Review*, 1973, p. 195 (199-200).

(5) J.O. n° C 90 du 21.4.1981, p. 49.

(6) La présente étude vise les consultations qui sont obligatoires en vertu des traités. En ce qui concerne les consultations non obligatoires, les mêmes analyses s'appliquent sauf si l'on considère que le Conseil peut librement s'affranchir des conséquences de procédures qui étaient optionnelles pour lui.

(7) Comparer l'article 20 du traité CECA et l'article 137 du traité CEE ; voir toutefois supra, note 2.

(8) L'historique de cet effort est très bien décrit par E. GRABITZ et Th. LÄUFER dans « Das europäische Parlament », en particulier p. 213 et s. Voir également les rapports S. PATIJN et M. SIMONNET (et les diverses interventions auxquelles ces rapports ont donné lieu) dans les travaux du Congrès européen de l'Association française des docteurs en droit, des 25-27 avril 1980, sur la nature et l'évolution des institutions de la Communauté européenne (Paris, P.U.F. édit.).



Des arrangements furent ainsi successivement conclus au fil des ans tant avec le Conseil (9) qu'avec la Commission (10).

À la suite de la décision du 21 avril 1970 sur les ressources propres et du traité du 22 avril 1970 modifiant la procédure budgétaire des trois Communautés, le Parlement lança une nouvelle campagne en faveur de ses pouvoirs législatifs. Le résultat en fut le « rapport VEDEL », c'est-à-dire une proposition globale qui comprenait toute une série de mesures pour accroître le rôle consultatif du Parlement notamment « en multipliant les rapports (des commissions parlementaires) avec les autres institutions » et en conférant au Parlement « des pouvoirs de codécision » (11). Le rapport VEDEL ne fut pas immédiatement suivi d'effet, bien que la concertation qui sera instituée plus tard en constitue en quelque sorte un sous-produit.

En janvier 1973, le Parlement commença à concentrer son attention sur son règlement intérieur comme un moyen de renforcer son rôle consultatif. Feu Sir Peter KIRK soumit alors au Parlement un rapport qui suggérait des mesures spécifiques pour rationaliser l'examen par le Parlement des propositions de la Commission et pour obliger celle-ci à les prendre davantage en considération. Partant de l'idée que l'article 149 du traité CEE valorise la proposition de la Commission, en autorisant le Conseil à n'y apporter des amendements qu'à l'unanimité, le rapport KIRK soulignait que le poids des avis du Parlement serait sensiblement augmenté si la Commission acceptait les amendements contenus dans ces avis et les intégrait dans sa propre proposition au Conseil. Le rapport envisageait même une modification du traité CEE qui conférerait aux amendements du Parlement la même vertu qu'aux propositions de la Commission (12).

La procédure de concertation instaurée en 1975 (13) constitue une étape importante dans la ligne des efforts effectués par le Parlement pour augmenter ses pouvoirs législatifs. Cette procédure ne semble toutefois pas avoir produit les effets que ses auteurs en attendaient (14). C'est peut-être pour

cette raison que le Parlement élu a repris ses efforts pour améliorer sa fonction consultative. Les rapports HAENSCH (15), VAN MIERT (16) et BLUMENFELD (17) qui devraient être discutés par le Parlement au cours de la session de juillet 1981 contiennent tout une série de suggestions pour accroître encore le rôle du Parlement dans le système institutionnel de la Communauté.

Le bilan des efforts entrepris jusqu'ici, s'il a été jugé insuffisant par le Parlement, est cependant loin d'être négatif et le Conseil comme la Commission tiennent chaque jour davantage compte de ses avis (18).

III. Il est clair que la fonction consultative assignée au Parlement par les traités ne comporte pas un pouvoir de veto, même passif (19). Le Parlement ne peut empêcher indéfiniment le Conseil de statuer en retenant son avis sur les propositions de la Commission qui lui ont été transmises par le Conseil.

La question se pose cependant de savoir si le nouveau règlement intérieur du Parlement, en exerçant une pression sur la Commission pour qu'elle reprenne les amendements du Parlement, ou retire, à sa demande, des propositions soumises au Conseil, n'est pas contraire à l'équilibre institutionnel prévu par les traités et à l'esprit de la procédure de consultation.

#### A. La consultation du Parlement sous l'empire de l'ancien règlement intérieur.

Selon son précédent règlement intérieur, le Parlement adoptait une résolution sur les propositions de la Commission avant de négocier avec la Commission la prise en compte de ses amendements (20). Certes, le but du Parlement était d'obtenir que la Commission reprenne ces amendements à son compte et les intègre à sa proposition conformément à l'article 149 alinéa 2 du traité CEE. Et, de fait, la Commission s'était engagée, à plusieurs reprises, à examiner ces amendements avec soin et à se prononcer de manière circonstanciée sur les suites qu'elle déciderait de leur donner ; elle

(9) Voir, par exemple, Troisième rapport général, 1960, n° 35 et Bulletin des Communautés européennes, 10-73, n° 2427.

(10) Voir, par exemple, Septième rapport général, 1964, n° 317 et Bulletin des Communautés européennes, 6-73, nos 1201 à 1210.

(11) Bulletin des Communautés européennes, Supplément 4/72 ; voir notamment p. 58.

(12) Voir le rapport de Lord REAY du 30.5.1978 sur les relations interinstitutionnelles, qui incorpore le rapport précédent de Sir Peter sur le même sujet (doc. PE 50.948/déf.).

(13) J.O. n° C 89 du 22.4.1975, p. 1.

(14) Voir J. FORMAN, *The conciliation procedure*, *Common Market Law Review*, 1979, p. 77 et rapport du même auteur sur le même sujet lors de la Semaine de Bruges de novembre 1980 (non encore publié).

(15) Doc. PE 67.024 déf.

(16) Doc. PE 64.646 déf.

(17) Doc. PE 67.937 déf.

(18) Selon J.L. BURBAN, *Le Parlement et son élection*, p. 145 et ss.

(19) Cf. déclaration de Mme VAYSSADE au nom du groupe socialiste, Débats du Parlement du 10 mars 1981, J.O. Annexe, n° 1-268, p. 7 et, ci-dessous, la discussion sur les art. 35 et 36 du nouveau règlement intérieur.

(20) Pour une description générale du rôle du Parlement dans le processus législatif, voir GRABITZ et LÄUFER, op. cit. Également MANZANARES, *Le Parlement européen*, et HERMAN et LODGE, *The European Parliament and the European Community* (en particulier pp. 29-31).



s'était même engagée, lorsqu'elle les aurait acceptés, à modifier formellement sa proposition en conséquence, quelle que fut leur importance, et non pas seulement de s'exprimer en leur faveur au sein du Conseil. Mais il importe de souligner que, dans le système de l'ancien règlement intérieur, la consultation était terminée par le vote de la résolution, indépendamment des suites qui lui seraient données. L'ancien règlement exigeait, en effet, seulement qu'après un débat en séance plénière sur le rapport de la commission compétente, « seule la proposition de résolution (devait être) soumise au vote du Parlement » (art. 26, par. 1) et que toute décision ou résolution adoptée par le Parlement serait immédiatement transmise au Conseil ou à la Commission, ou aux deux (art. 22, par. 2).

#### B. Le nouveau règlement intérieur.

Selon M. LUSTER, le rapporteur du nouveau règlement intérieur du Parlement, les règles concernant la procédure de consultation « doivent permettre au Parlement, avant qu'il n'arrête son avis, de connaître la position de la Commission sur d'éventuelles propositions de modification, et au Conseil d'indiquer, pour toute décision importante, les raisons pour lesquelles il entend s'écarter de l'avis du Parlement ». (21). La question de savoir si les articles 32, 35, 36 et 39 (22) du nouveau règlement intérieur permettent d'atteindre ce résultat peut seulement être, au stade actuel et faute d'expérience pratique, examinée en théorie.

##### 1) L'article 32 (« Avis du Parlement »).

L'innovation essentielle que comporte l'article 32 doit être trouvée dans ses paragraphes 3 et 4. Se fondant sur sa propre interprétation des décisions rendues par la Cour de Justice dans les affaires isoglucose (23), le Parlement européen prévoit, au

(21) Voir Débats du Parlement européen du 10 mars 1981, J.O. Annexe 1-268, p. 4 (les mots soulignés l'ont été par l'auteur). Voir ibidem, p. 37, la déclaration de M. PROUT.

(22) Ces articles complètent ou modifient les règles contenues dans les articles 22 et 26 de l'ancien règlement. Les articles 37 et 38 ne sont pas discutés parce que leurs effets ne sont pas ambigus. Dans l'article 37 sur la « consultation répétée », le Parlement s'efforce d'obtenir un engagement d'être re-consulté en cas de modification d'une proposition. L'article 38 sur la « procédure de concertation » modifie l'ancien article 22 bis, par. 3 seulement dans la mesure nécessaire pour tenir compte de l'adhésion de nouveaux Etats membres à la Communauté.

(23) Cour de Justice, 29 octobre 1980, affaires 138/79 (Roquette c/Conseil) et 139/79 (Maizena c/Conseil), décisions non encore publiées. On sait que la Cour annula le règlement du Conseil n° 1293/79 concernant le régime applicable à l'isoglucose au motif qu'il avait violé l'obligation de consulter le Parlement inscrite à l'article 43 du traité CEE. La Cour affirma, notamment, dans ces arrêts, que la consultation du Parlement constituait une formalité substantielle et, sans se prononcer sur l'argumentation du

paragraphe 3 de l'article 32 que « le vote sur l'ensemble de la proposition de résolution contenue dans le rapport met fin à la procédure de consultation » (24). Il indique ensuite les trois étapes qui doivent précéder le vote sur la résolution en stipulant que le Parlement doit d'abord voter sur les amendements à la proposition qui sert de base au rapport de la commission compétente ; il votera, en second lieu, sur la proposition éventuellement modifiée, puis en troisième lieu, sur la proposition de résolution contenue dans le rapport, avec les amendements qui y sont présentés. Ce n'est qu'en quatrième lieu que le Parlement sera appelé à voter sur l'ensemble de la proposition de résolution, mettant ainsi fin à la procédure de consultation.

Une des caractéristiques de la nouvelle procédure ainsi imaginée est qu'elle permet au Parlement de déposer des projets d'amendement directement sur les propositions de la Commission plutôt que sur les résolutions soumises par les commissions parlementaires compétentes — procédure déjà utilisée lors de l'examen des projets de budget du Conseil (25). Dans le cours des débats sur l'article 32, la commission du règlement et des pétitions mentionna, dans ce contexte, un problème rencontré lors de la négociation des prix agricoles de mars 1980 ; là, « le vote (porta) sur l'augmentation de 7,9 % proposée par la commission (parlementaire) et non sur celle de 2 % proposée par la Commission des Communautés européennes (26).

##### 2) Les articles 35 (« Rejet d'une proposition de la Commission ») et 36 (« Modification d'une proposition de la Commission »).

Les articles 35 et 36 contiennent les innovations les plus discutables. Elles créent, à l'intérieur de la procédure de consultation, un délai de procédure qui, s'il en était fait abus, pourrait constituer le germe d'une rupture du processus législatif par les traités de Rome.

L'article 35 prévoit que, lorsque le Parlement rejette une proposition de la Commission, son président doit inviter la Commission à retirer sa pro-

Conseil selon laquelle, dans le cas d'espèce, le Parlement en aurait rendu l'accomplissement impossible par son propre comportement, elle souligna que le Conseil n'avait de toute façon pas épuisé toutes les possibilités d'obtenir l'avis du Parlement avant de statuer. Pour un commentaire de cette jurisprudence, voir en particulier Y. QUINTIN, les conditions de la consultation de l'Assemblée, R.M.C., 1981, p. 5.

(24) Voir les déclarations de MM. LUSTER et PROUT lors du débat du 10.3.81, loc. cit., p. 24 et p. 31.

(25) Cf. rapport LUSTER, doc. PE 67.452/déf. du 23.2.81, p. 43.

(26) Ibidem, p. 153.

position (27) avant que le Parlement ne vote sur la proposition de résolution. Si la Commission ne se conforme pas à cette demande, « le Parlement peut décider de ne pas voter sur la proposition de résolution et de renvoyer à nouveau la question à la commission compétente ». Dans ses observations pour défendre cet article, M. LUSTER remarqua que, « par cette disposition, la commission entend préciser qu'un vote négatif sur une proposition de la Commission ne doit pas être considéré comme constituant l'avis du Parlement » (28) — ce qui revient à dire que, selon lui, un renvoi devant la commission parlementaire compétente ne satisfait pas à la définition de la consultation au sens de la jurisprudence « isoglucose » (29). Le texte de l'article 35 finalement adopté ne rend cependant pas compte de cette idée et le Parlement ne peut préjuger une nouvelle décision de la Cour de Justice sur cette question. M. LUSTER note cependant, à juste titre, que « après un renvoi en commission, la Commission et le Conseil ont toujours la possibilité de présenter une demande de discussion d'urgence ou d'inviter le Parlement à se réunir en session extraordinaire » (30).

L'article 36 introduit cependant un autre levier procédural contre la Commission, en lui demandant, cette fois, de faire connaître sa position sur les amendements du Parlement avant le vote final sur la proposition de résolution. Lors de la discussion du rapport LUSTER, la commission du règlement et

des pétitions admit que « le Parlement ne peut naturellement pas obliger la Commission à accepter ses amendements... (31). Si cependant la Commission rejette les amendements du Parlement, « ce dernier peut décider, sur proposition du président de la commission compétente ou du rapporteur de cette commission, de reporter le vote sur le projet de résolution. La question est considérée comme renvoyée pour réexamen à la commission compétente ». Ici également (cf. supra note 30), on pourrait arguer qu'un vote tendant à ce que l'affaire soit renvoyée au comité compétent constitue un vote négatif, i.e. une expression de l'opinion du Parlement. Si cet argument ne peut être soutenu, la procédure législative peut être retardée par le Parlement indéfiniment. Certes, l'article 36, par. 2, prévoit que la « commission fait à nouveau rapport au Parlement dans un délai d'un mois ou, dans des cas exceptionnels, dans tout autre délai plus court, fixé par le Parlement (32) », mais il n'y a aucune garantie soit que le non-respect de cette prescription puisse être assimilé juridiquement à un avis, soit que le Parlement accepte de statuer à temps sur la seconde proposition de résolution émanant de sa commission.

### 3) L'article 39 (« Dérogation à l'avis du Parlement »).

Selon ce texte, « si, à propos d'une question de grande importance, qui ne fait pas l'objet d'une procédure de concertation aux termes de l'article 38, le Conseil est amené à s'écarter de l'avis du Parlement, le Parlement demande au Conseil de l'informer des motifs de sa décision ». M. LUSTER souligna dans son rapport que, dans une lettre du 22 juillet 1970, le président du Conseil avait déjà accepté ce point (33). Le système du Parlement d'incorporer les engagements des autres institutions dans son règlement intérieur n'est certainement pas nouveau (34). On peut seulement se demander si, ce faisant, il en accroît l'autorité.

### C. Les problèmes soulevés par le nouveau règlement intérieur.

Au fil des années, le Parlement a imaginé diverses méthodes pour augmenter son poids dans la procédure législative. Le nouveau règlement intérieur et notamment les articles 32, 35 et 36 semblent manifester un désir du Parlement de renforcer ses relations avec la Commission plutôt qu'avec le Conseil. En eux-mêmes, ces efforts ne sont pas critiquables ; les traités reconnaissent, en effet, au

(27) Il n'entre pas le but de cette note de discuter du droit, pour la Commission, de retirer sa proposition. Sur ce point, cf. l'intervention de M. ORTOLI devant le Parlement européen le 12 octobre 1976 sur le rapport LAUTENSCHLAGER. En ce qui concerne la question du lieu et du moment, l'idée du Parlement est probablement que, si elle veut se conformer à sa demande, la Commission s'exécute « hic et nunc ». Qu'elle puisse légalement le faire est discutable si l'on pense qu'elle a soumis sa proposition au Conseil et que c'est celui-ci qui a ensuite consulté le Parlement. La Commission ne pourrait donc que promettre un retrait (ce qui était possible selon le système ancien) et s'exécuter ensuite. Mais il est probable que le Parlement insistera pour une exécution préalable à l'émission de son avis.

(28) Voir doc. PE 67.452/déf., p. 47.

(29) Dans les affaires Isoglucose, la Cour a décrit la procédure consultative comme « une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné ». Cette formalité comprend « l'expression, par le Parlement, de son opinion ; on ne saurait considérer qu'il y est satisfait par une simple demande d'avis de la part du Conseil ». Voir, sur ce point, outre les commentaires précités d'Y. QUINTIN, l'article de F.G. JACOBS « Isoglucose Resurgent : Two Powers of the European Parliament upheld by the Court », *Common Market Law Review*, 1981, p. 219.

(30) Doc. PE 67.425/déf., p. 47. Rien cependant n'oblige le Conseil à retenir l'interprétation du Parlement. Le Conseil pourrait fort bien considérer qu'un vote majoritaire du Parlement exprimé contre l'ensemble d'une proposition de la Commission constitue une prise de position dépourvue de toute ambiguïté et constitue, dès lors, l'avis dont l'émission est requise par les traités. Seule, naturellement, la Cour pourrait trancher ce conflit.

(31) Doc. PE 67.425/déf., p. 48.

(32) Une disposition identique figure à l'article 35, par. 3, sous réserve des mots « à nouveau ».

(33) Doc. PE 67.452/déf., p. 155, point 32.

(34) Voir les remarques de M. SIEGLERSCHMIDT, *Débats* du 10 mars 1981, loc. cit., p. 22.



Parlement une pleine autonomie pour arrêter son règlement intérieur (art. 142/CEE, art. 25/CECA, art. 112/EURATOM). Cependant, l'application de ce nouveau règlement recèle des dangers potentiels dont le Parlement devrait être conscient.

Le premier de ces dangers serait que le Parlement cherche à usurper indûment le rôle législatif de la Commission. Lors du débat sur le rapport LUSTER, le commissaire ANDRIESEN, après avoir loué le Parlement de ses efforts pour « préciser la procédure de consultation », l'avertit que... « bien entendu (la Commission) part du principe qu'il ne peut et ne saurait être l'intention du Parlement de porter atteinte au rôle et à la responsabilité de la Commission dans le processus de législation (35) ».

Selon les traités — du moins selon l'interprétation généralement admise — c'est au Conseil et non à la Commission de consulter le Parlement. Menacer la Commission de retarder le processus législatif ou la menacer systématiquement d'une motion de censure (36), si elle ne satisfait pas aux demandes du Parlement, peut compromettre son indépendance. Le Parlement a clairement cherché à introduire une navette interne avec la Commission. Le but du Parlement, avec les articles 35 et 36 de son règlement intérieur, est de voir ses idées reprises par la Commission et soumises au Conseil en vertu de l'article 149/CEE — conférant ainsi à la consultation le poids d'un acte constituant amendement à la proposition de la Commission, amendement que le Conseil ne pourrait écarter qu'en statuant à l'unanimité. Ce but n'est pas contestable en lui-même, pourvu que le Parlement respecte le pouvoir de décision indépendant de la Commission.

Un second problème, connexe au premier, pourrait surgir du fait que, par négligence ou délibérément, le Parlement ne remettrait son avis au Conseil qu'au terme d'un délai déraisonnable. Comme on l'a dit ci-dessus, le délai d'un mois imparti aux commissions parlementaires par les articles 35, par. 3, et 36, par. 2, pour faire à nouveau rapport en séance plénière, ne constitue pas une garantie que les avis du Parlement seront transmis au Conseil dans un délai raisonnable (37). Le Parlement semble avoir décliné toute responsabilité sur ce point en citant seulement le pouvoir reconnu au Conseil et à la Commission par l'article 139/CEE de convoquer des sessions extraordinaires du Parlement.

(35) Débats du 10 mars 1981, loc. cit., p. 21.

(36) Cf. déclaration de M. PROUT, *ibid.*, p. 31.

(37) L'évaluation d'un tel délai dépend de plusieurs facteurs parmi lesquels : la complexité juridique, politique et/ou technique de la proposition, son caractère intrinsèque d'urgence, ou l'urgence que lui attribuent les autres institutions ainsi que les considérations économiques qui en constituent le fondement.

Le premier cas d'application du nouveau règlement intérieur est pendant au moment où ces lignes sont écrites. Au cours de la Session du 8 mai 1981, le Parlement rejeta une proposition de la Commission concernant les accises sur la consommation de tabac manufacturé (38). Conformément à l'article 35, le Président du Parlement demanda à la Commission si elle était disposée à retirer sa proposition. Le commissaire présent, M. CONTOGEOGRIS, répondit qu'il n'était pas en mesure de prendre position au nom du collège sur ce point (39). Le président du Parlement proposa alors que, selon l'article 35, par. 3, la proposition de résolution soit renvoyée à la commission parlementaire compétente, observant, en outre, que « ceci donnerait à la Commission l'occasion de réfléchir à nouveau sur le problème et de revenir devant le Parlement (40) ». Les suites de cette procédure n'apparaissent pas encore et devront être examinées soigneusement.

IV. La notion de consultation n'est jamais définie dans les traités OEE et EURATOM. Les arrangements interinstitutionnels qui sont intervenus depuis l'origine de la Communauté attestent que les éléments de la procédure sont plus politiques que juridiques.

On ne peut trouver, dans les traités, que des critères vagues sur la fonction consultative du Parlement. La consultation ne constitue certainement pas un droit comparable au pouvoir de législation ; mais cette constatation ne rend pas vaine les efforts faits par le Parlement pour augmenter son rôle dans le processus décisionnel de la Communauté. Le nouveau règlement intérieur constitue sa dernière tentative pour donner plus de substance à son droit d'être consulté. Comme la Cour de Justice l'a noté dans les affaires isoglucose, la consultation doit être plus qu'une demande d'avis adressée au Parlement ; elle signifie que le Parlement exprime réellement son opinion.

Il est probable que la Cour sera de nouveau appelée à se prononcer sur les interprétations contradictoires de la procédure de consultation. Le rôle du Parlement est en évolution permanente et il est vraisemblable qu'il usera de son nouveau règlement intérieur pour éprouver les attributs de son pouvoir. Les risques potentiels d'un conflit ont été décrits dans cet article, bien qu'il soit juste de dire que le conflit n'est pas inévitable. Le nouveau règlement intérieur du Parlement n'est pas, en lui-même, contraire au traité. C'est son application qui pourrait excéder les limites résultant du traité si les efforts du Parlement d'augmenter le poids de son avis se transformaient en une tentative de légiférer lui-même.

(38) Débats, édition provisoire, p. 623.

(39) *Ibid.*, p. 634.

(40) *Ibid.*, p. 635.

# **BUDGET 1981**

## **SON ENVIRONNEMENT**

## **POLITIQUE ET FINANCIER**

## **LA DEUXIÈME CRISE**

## **BUDGÉTAIRE**

## **LES RÉSULTATS**

## **DE LA PROCÉDURE**

## **LES PERSPECTIVES POUR**

## **UNE NOUVELLE ANNÉE**

**(Première partie)**

**Daniel STRASSER**

*Directeur général des budgets  
de la Commission des Communautés européennes*

Pour la deuxième fois, deux budgets annuels ont dû être préparés en même temps. En effet, si l'établissement du budget pour l'exercice 1980 avait commencé le 1<sup>er</sup> février 1979, alors que la crise budgétaire relative à l'établissement du budget pour l'exercice 1979 ne devait se terminer qu'en avril 1979, l'établissement du budget pour 1981 a été entrepris le 1<sup>er</sup> février 1980, et la procédure budgétaire proprement dite a commencé pratiquement le lendemain de l'arrêt du budget pour 1980, c'est-à-dire le 10 juillet 1980. De telles situations sont évidemment fâcheuses, car elles conduisent à des tensions et des confusions [voir (1) à (6)].

En outre, la procédure pour l'établissement du budget 1981 (7) ne s'est pas déroulée de façon harmonieuse, puisque le projet de budget a dû faire l'objet de trois modifications successives, elles-mêmes intervenant parallèlement à la procé-

(1) Voir du même auteur « La nouvelle procédure budgétaire des Communautés européennes et son application à l'établissement du budget pour l'exercice 1975 », dans la Revue du Marché Commun de février 1975 (pages 79 à 87).

(2) Voir du même auteur « Le budget 1976. Bilan d'une procédure. Perspectives pour une nouvelle année », dans la Revue du Marché Commun de janvier 1976 (pages 10 à 19).

(3) Voir du même auteur « Le budget 1977. Bilan d'une procédure. Perspectives pour une nouvelle année », dans la Revue du Marché Commun de mars 1977 (pages 128 à 137).

(4) Voir du même auteur « Le budget 1978. Bilan d'une procédure. Innovations juridiques. Perspectives pour une nouvelle année », dans la Revue du Marché Commun de janvier 1978 (pages 13 à 29).

(5) Voir du même auteur « Le budget 1979. Bilan d'une procédure. Difficultés politiques et juridiques. Perspectives pour une nouvelle année », dans la Revue du Marché Commun de juillet 1979 (pages 240 à 262).

(6) Voir du même auteur « Le budget 1980. Environnement politique et financier. Rejet et établissement. Première expérience d'un régime de douzièmes provisoires. Analyse », dans la Revue du Marché Commun d'août-septembre 1980 (pages 358 à 397).

(7) Le budget pour l'exercice 1981 est publié au Journal officiel des Communautés européennes n° L 378 du 31 décembre 1980 (80/1310/CEE, Euratom, CECA) diffusé durant la deuxième quinzaine de février 1981. Un rectificatif a été publié le 12 mars 1981 au Journal officiel des Communautés européennes n° L 67 pour donner le texte d'une annexe IV « Informations financières pour le Fonds européen de développement » (pages 43 à 48).

En outre, sont publiés au Journal officiel des Communautés européennes n° L 379 du 31 décembre 1980, diffusé début mars 1981, deux documents joints au budget général des Communautés européennes : l'état des recettes et des dépenses du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) pour l'exercice 1981 (80/1311/CEE) et l'état des recettes et des dépenses de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail pour l'exercice 1981 (80/1312/CEE). Rappelons que ces documents sont publiés depuis 1976.



dure budgétaire pour l'établissement de deux budgets supplémentaires pour l'exercice 1980 (8).

L'année 1980 a donc été saturée de problèmes budgétaires dont la solution a requis bien souvent l'essentiel des forces des protagonistes.

Comme dans notre article précédent (6), il est nécessaire qu'avant de décrire le déroulement de la procédure budgétaire, qui se terminera par une nouvelle crise budgétaire, nous analysons les événements qui lui ont été concomitants. Dans la troisième partie, nous examinerons les novations sur le plan juridique et sur celui de la procédure, et dans la quatrième, quel est le contenu de ce budget de 19,5 milliards d'Ecus (9). Dans la présente publication, le lecteur trouvera les deux premières parties de notre article.

\*\*

## **Environnement politique et financier de la procédure budgétaire qui s'est déroulée en 1980**

Les événements qui se sont déroulés concomitamment à la procédure budgétaire, et qui l'ont largement influencée, bien qu'étant souvent de nature très différente, sont essentiellement au nombre de cinq : l'épuisement des ressources propres, le contrôle de la politique agricole commune, le problème britannique relatif au financement du budget, le tremblement de terre de Campanie et l'accélération de l'exécution du budget 1980. D'autres événements, qui auraient pu avoir des conséquences importantes sur le plan budgétaire, n'en ont pourtant pas eues, telles l'entrée de la Grèce dans la Communauté, la crise de la sidérurgie européenne, ou le débat sur la « faim dans le monde ».

(8) Une analyse des trois lettres rectificatives et des deux budgets supplémentaires est donnée dans la suite de cet article ; leurs points de repère seront les notes de bas de page les concernant : première lettre rectificative au projet de budget du 24 septembre 1980 (23), deuxième lettre rectificative, troisième lettre rectificative, budget rectificatif et supplémentaire 1/80 (22) et budget supplémentaire 2/80. (26).

(9) Le 16 décembre 1980, le Conseil a arrêté un règlement ayant valeur de symbole dans l'histoire de l'intégration européenne, puisqu'il a remplacé dans tous les actes communautaires les termes d' « unité de compte européenne » par le terme « ECU » [voir règlement (CEE, Euratom) n° 3308/80 du Conseil dans le Journal officiel des Communautés européennes n° L 345 du 20 décembre 1980]. Nous reparlerons de cette question dans la troisième partie de cet article.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1981 un Ecu valait 5,85 francs français.

### **1°) L'épuisement des ressources propres**

En préparant l'avant-projet de budget pour l'exercice 1981, la Commission a eu à l'esprit deux préoccupations essentielles. D'une part, elle a estimé devoir faire preuve de la plus grande rigueur dans l'évaluation des besoins financiers de la Communauté en raison des difficultés économiques et budgétaires que rencontraient tous les Etats membres de la Communauté ; bien qu'estimant que le budget de la Communauté soit de nature toute différente des budgets nationaux, elle a considéré que celui-ci devait être marqué du sceau de l'austérité. D'autre part, la Commission, consciente de l'opposition de la plupart des Gouvernements des Etats membres à l'attribution de nouvelles ressources propres à la Communauté, s'est fixé comme principe de ne pas faire de proposition malgré le fait que le budget 1981 aurait à prévoir les crédits nécessaires à la mise en œuvre de l'accord du 30 mai 1980 concernant les versements à la Grande-Bretagne et qu'elle ne pourrait pas proposer des financements nouveaux. Ainsi, dans son introduction générale à son avant-projet de budget (10), la Commission déclare qu'elle « n'estime pas qu'il serait opportun, à ce stade, de présenter une nouvelle proposition de ressources propres, qui ne devrait être établie qu'à la lumière des résultats de l'étude relative au financement » qui lui a été demandée. Il s'agit du fameux mandat sur l'examen des finances publiques de la Communauté qu'elle doit remettre pour le 30 juin 1981.

Cette attitude politique de la Commission a été fort bien comprise par l'autorité budgétaire. En effet, le Conseil a immédiatement souscrit à l'analyse de base de la Commission, ce qui ne devait pas surprendre. Il en est allé de même avec le Parlement, ce qui n'était pas, de prime abord, aussi évident. Ainsi, durant ses travaux de juillet, octobre et novembre 1980, rares ont été les voix qui se sont élevées pour réclamer de nouvelles ressources propres, afin de permettre le développement des politiques anciennes et l'engagement de politiques nouvelles. Pourtant, il faut relever qu'à la toute dernière minute le Parlement a voté, le 6 novembre, une résolution extrêmement sévère pour la Commission, résolution qui n'était pas la traduction véritable de ses discussions antérieures. Ainsi, au point 2 de sa résolution, le Parlement constate que : « la Commission savait parfaitement que les « dépenses obligatoires découlant des règlements

(10) Comme chaque année, la Commission a produit une introduction générale à son avant-projet. Depuis le budget pour l'exercice 1977, ce document comporte une analyse de chaque ligne budgétaire [voir page 364 de l'article cité à la note de bas de page (6)]. Pour l'année 1981, cette introduction générale, qui n'est pas publiée, compte 1 041 pages.

« agricoles actuels et le plafond de 1 % des recettes de T.V.A. imposé aux ressources propres » feraient que la Communauté serait inéluctablement amenée à ne plus pouvoir assumer pleinement ses responsabilités et que, de toute façon, la Commission s'est jusqu'ici rendue coupable d'inertie, étant donné qu'au cours de 1980 elle n'a présenté aucune proposition en vue de réformer les règlements agricoles ou de transférer des ressources des budgets nationaux au budget de la Communauté ».

Dans un deuxième alinéa, le Parlement s'en prend au Conseil, en constatant que celui-ci : « a exercé son influence subtile, mais réelle, en vue de dissuader la Commission de présenter les propositions précitées, évitant ainsi de devoir statuer sur ces propositions ; qu'il a continué à considérer les ressources propres de la Communauté comme étant réservées, par priorité absolue, au soutien des prix agricoles ; qu'il a ignoré la demande pressante du Parlement de doter la Communauté de politiques structurelles communes et d'une politique commune de coopération au développement, qui seraient les unes et l'autre plus conformes à l'échelle des problèmes et que, dans certains cas, il a, en fait, réduit la possibilité d'action de la Communauté » (11).

Il faut pourtant relever que le Parlement n'a pas cherché à examiner le rapport établi le 5 mai 1980 par la sous-commission créée au sein de la commission des budgets et placée sous l'autorité de M. Spinelli (Italien apparenté communiste). D'ailleurs, il a dissocié l'examen de cet important dossier de la procédure budgétaire et ce ne sera que le 14 janvier (12), puis le 9 avril 1981, qu'il prendra position à ce sujet, renonçant même (13) à insister pour une introduction immédiate d'une proposition de nouvelles ressources propres (14).

(11) Journal officiel des Communautés européennes n° C 313 du 1<sup>er</sup> décembre 1980.

(12) Voir Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 14 janvier 1981, n° 1-265, pages 157 à 181.

(13) Dans une première mouture, le texte se lisait ainsi : « Le Parlement s'attend à ce que l'actuelle Commission respecte l'engagement pris devant le Parlement et sa commission des budgets et présente sans retard les propositions visant à introduire rapidement les premières ressources nouvelles... ».

(14) Ainsi, on peut lire dans sa résolution : « Le Parlement § 21 : considère que les nouvelles ressources nécessaires ne peuvent être dégagées à court terme que si l'on a recours à des procédures relativement rapides et qu'il convient, dès lors, de se borner à utiliser plus largement les sources déjà existantes ».

Le Parlement déclare qu'il « § 23 : considère par conséquent que l'augmentation du plafond de la TVA au-delà de la limite de 1 % reste, à court terme, l'instrument le mieux approprié sur le plan politique, institutionnel et

Dans le projet de résolution, qui en définitive ne sera pas voté le 18 décembre 1980, le rapporteur général du budget, M. Adonnino, déclarait en effet : « le Parlement § 3 : estime que les ressources disponibles pour 1981 permettent, bien qu'avec difficulté, de faire face à cette responsabilité tout en préservant une marge de sécurité raisonnable » par rapport au plafond de la TVA communautaire ». Effectivement, le budget pour l'exercice 1981, arrêté par le Président du Parlement le 23 décembre 1980, devait même laisser une marge de disponibilité de l'ordre de 1250 millions d'Ecus dans le cadre de la « décision du 21 avril 1970 relative à l'attribution de ressources propres aux Communautés européennes », c'est-à-dire dix ans après son entrée en application.

## 2°) La maîtrise de la dépense agricole

Depuis plusieurs années la « maîtrise de la dépense agricole » est devenue peu à peu le thème central autour duquel s'est organisée la procédure budgétaire et le problème majeur qui se pose pour l'avenir des finances publiques de la Communauté (15).

Ainsi la fixation des crédits pour les dépenses de la garantie des marchés agricoles avait été au centre de la discussion pour l'établissement du budget pour l'exercice 1980 et avait même été une des raisons du rejet du budget le 13 décembre 1979 (16). Lors de l'établissement du budget pour 1981, il en ira tout différemment et le budget de la garantie agricole fera l'objet d'un commun accord entre les Institutions.

Dans l'introduction générale à son avant-projet de budget, dont nous avons déjà parlé, la Commission a clairement énoncé ses intentions en écrivant ce qui suit : « Les titres 6 et 7 du budget, FEOGA « Garantie », qui représentent 13 000 MUCE, ont augmenté de 12,5 % par rapport à 1980 — soit une augmentation à peine supérieure à celle de 1979 à 1980 (10,6 %) — ce qui indique une nette

« administratif, et que cela présuppose que les Etats membres approuvent selon leurs règles constitutionnelles respectives, la modification de l'article 4, § 1, deuxième alinéa de la décision du 21 avril 1970 concernant le taux maximum de 1 % » et « § 24 : constate que la solution la plus opportune est la suppression du plafond de la TVA communautaire ».

(Voir Journal officiel des Communautés européennes n° C 101 du 4 mai 1981, pages 75 à 80).

(15) Voir du même auteur les « Finances de l'Europe » (nouvelle édition en 1980 chez Labor, 342, rue Royale, 1030 Bruxelles, et D.E.P.P., Maison de l'Europe, 35, rue des Francs Bourgeois, 75004 Paris). Cet ouvrage comporte un index des mots clés qui facilite la recherche des informations.

(16) Voir l'article de l'auteur cité en note de bas de page (6) (pages 360 et 361).





« amélioration du taux d'accroissement des dépenses en matière de garantie agricole, qui était de 23 % au cours des dernières années. Comme au cours des années précédentes, le budget prévoit des crédits pour faire face aux conditions prévisibles des marchés et aux circonstances économiques générales, de même qu'à l'évolution du marché mondial, mais ne prévoit pas — ce qui est également normal — de crédits pour donner suite à des décisions qui pourraient être prises en ce qui concerne les prix agricoles et les mesures connexes pour la campagne 1981/1982. Au début de 1981, la Commission soumettra aux instances communautaires des propositions concernant les prix et elle entamera les travaux préparatoires avant la fin de 1980. Lorsqu'elle établira ses propositions de prix, la Commission soumettra également des propositions de financement qui, comme elle le souligne, ne seront possibles que si elle réalise des économies afin de faire en sorte que l'équilibre du budget ne soit pas perturbé et que le plafond de 1 % ne soit pas dépassé ».

Lors de la présentation de cet avant-projet de budget, le 10 juillet 1980, c'est-à-dire le lendemain même de son adoption par la Commission, M. Tugendhat réalisait cette promesse et déclarait notamment (17) : « lorsqu'elle présentera ses propositions de prix, la Commission présentera également des propositions de financement ; ce financement, souligne-t-elle, devra être trouvé en réalisant des économies dans le cadre de l'enveloppe financière agricole actuelle, pour ne pas risquer de déséquilibrer le budget, ni de dépasser le plafond de 1 % ».

M. Lange, président de la commission des budgets, seul intervenant ce 10 juillet, devait, dans une assez brève intervention, souligner également le caractère essentiel d'une réforme de la politique agricole : « je ne pense pas qu'un retour à une Communauté purement agricole soit de notre intérêt ; si nous voulons garder notre crédibilité à l'extérieur, nous devons au contraire consolider la Communauté en renforçant les autres domaines politiques.

« La Commission a certes commencé, ainsi qu'elle le dit, à agir dans ce sens, mais il est un fait qui me préoccupe, ainsi d'ailleurs que la Commission des budgets et même le Parlement — et M. Tugendhat l'a lui-même souligné — c'est que la réduction des excédents de production agricole, notamment dans le secteur laitier, ne prendra réellement effet qu'au 1<sup>er</sup> janvier

« 1982. La Commission doit soumettre des propositions en ce sens d'ici le milieu de l'année prochaine. Je me risquerai donc une fois de plus à souligner que si la réduction des excédents n'intervient effectivement qu'en 1982, nous nous trouverons confrontés dès l'automne 1981 à des difficultés considérables. Je demande donc instamment à la Commission, autant à celle dont le mandat expire à la fin de cette année qu'à celle qui entrera en fonction l'année prochaine — de soumettre ces propositions plus tôt et sous une forme telle que le problème puisse être traité rapidement et que ces propositions puissent, dans la mesure du possible, entrer en vigueur dès le milieu de l'année prochaine. Bien que nous n'aimions guère ratifier des budgets supplémentaires ou des rectificatifs budgétaires, nous serions certainement disposés à adopter des modifications de cet ordre, qui permettraient à la Communauté d'évoluer d'une façon plus rationnelle, même si elles devaient faire l'objet d'un budget supplémentaire ou d'un rectificatif budgétaire. Cela doit donc être fait, sous peine de voir la Communauté s'enfoncer dans une crise à laquelle il serait presque impossible d'échapper. A mon avis, la crise est déjà là. Le Conseil européen n'a pratiquement fait que la repousser de 12 mois, sans plus ».

Le 6 novembre 1980, le Parlement devait très clairement énoncer sa position en matière de maîtrise des dépenses agricoles à l'occasion de ses votes en première lecture sur le projet de budget (18). Nous pouvons relever les six prises de position suivantes : le Parlement « § 12. confirme son soutien aux principes de base de la politique agricole commune qui représente à l'heure actuelle une politique véritablement intégrée de la Communauté, mais confirme également sa volonté de voir corrigés les graves déséquilibres dans le domaine des productions en excédents structurels ; § 15. estime que le montant global des dépenses agricoles prévu pour 1981 ne devra pas être dépassé dans le courant de l'exercice à la suite des décisions sur les prix pour la campagne 1981/1982, et que des dépenses supplémentaires éventuelles devront être financées par des économies à réaliser à l'intérieur de l'enveloppe du FEOGA/Garantie, ainsi que s'y engage la Commission elle-même ; § 16. annonce donc son intention de refuser — pendant l'exercice 1981 — toute proposition (budget supplémentaire/rectificatif ou virement) visant à accroître le montant global des dépenses agricoles, et propose de prendre d'ores et déjà des mesures

(17) Voir Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen de juillet 1980, n° 1-259 (pages 255 à 260).

(18) Voir Journal officiel des Communautés européennes (procès-verbal du 6 novembre 1980), n° C 313 du 1<sup>er</sup> décembre 1980, pages 39 à 50.



« garantissant le financement des nouveaux prix agricoles 1981/1982 à l'intérieur des crédits prévus pour le FEOGA/Garantie ; § 17. demande au surplus à la Commission de donner, dans le courant de la présente procédure budgétaire, des indications précises sur ses intentions en matière de contrôle des productions en excédents structurels et estime essentiel que la Commission prenne l'engagement :

« (—) de poursuivre la politique de rationalisation du système de préfixation ; (—) d'appliquer pour l'exercice 1981 des taux de restitution permettant de réduire les dépenses communautaires et de mener en particulier une politique d'exportation le permettant ; (—) de revoir avant la deuxième lecture du budget ses prévisions de dépenses pour 1981, notamment sur la base d'un réexamen de la conjoncture et de présenter en conséquence une lettre rectificative à l'avant-projet de budget ; (—) de proposer un programme d'économies portant notamment sur les mesures de type facultatif liées aux règles des organisations communes de marché ; § 18. considère que la maîtrise des productions structurellement excédentaires constitue une tâche prioritaire dont les résultats sont susceptibles d'améliorer le rapport coût-efficacité de la politique agricole commune, et met en garde contre le risque de voir les pressions croissantes qui s'exercent sur les ressources financières de la Communauté entraîner un recours accru aux aides nationales et le morcellement progressif de la politique agricole commune ; § 19. insiste sur la nécessité de freiner la progression des coûts de gestion de la politique agricole commune sans porter préjudice au développement des productions ».

Le 8 décembre 1980, la Commission devait procéder à quelques « réflexions sur la politique agricole commune » en guise de testament. On peut y lire notamment les conclusions suivantes : « La PAC a dû faire face à de graves difficultés — (a) le système sans limite des garanties a entraîné de graves déséquilibres entre l'offre et la demande sur plusieurs grands marchés agricoles, le lait étant le problème le plus important ; (b) les garanties des prix ou les restitutions n'ont pas fait de distinction entre les producteurs et ont aidé les régions les plus riches plus largement que les régions les moins favorisées dans la Communauté ; (c) bien que l'impact financier de la PAC ne soit pas excessif par rapport au PIB de la Communauté, il a eu tendance à augmenter trop rapidement en termes réels et la façon dont les crédits sont dépensés, par exemple, pour les surplus laitiers, a été critiquée à juste titre ».

La Commission ajoutait : « les ajustements à apporter à la PAC doivent rendre trois objectifs

« principaux compatibles : (a) maintien de tous les aspects positifs de la PAC et en particulier ses trois principes fondamentaux : unicité du marché (au moyen de prix communs) ; préférence communautaire (notamment au moyen de taxes variables) ; solidarité financière (par le biais du FEOGA) ; (b) création de mécanismes permettant de maintenir sous contrôle les conséquences financières des surplus de production ; (c) concentration des ressources financières sur les exploitations et régions les plus démunies ».

La Commission proposait enfin de « réviser la PAC selon trois orientations :

« (a) ajustement des organisations communes de marchés en introduisant un nouveau principe de base : co-responsabilité ou participation des producteurs sous la forme, soit d'une taxe (sucre, lait), soit selon d'autres mécanismes ;

« (b) nouvelle approche de la politique de la Communauté en matière d'échanges extérieurs de produits agricoles, tant en ce qui concerne les importations que les exportations ;

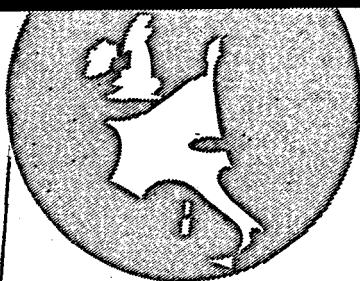
« (c) réajustement de la politique structurelle » (supplément n° 6/80 au Bulletin des Communautés européennes, page 18).

### 3°) L'exécution de la décision du 30 mai 1980 au sujet du problème britannique

Ainsi que nous l'avons expliqué dans notre dernier article (6), le problème britannique relatif au financement du budget général avait trouvé une solution le 30 mai 1980. En fait, il faudra encore attendre cinq mois avant que les deux règlements d'application de la décision politique puissent être arrêtés. Il s'agit, d'une part, du règlement (CEE) n° 2743/80 du Conseil du 27 octobre 1980 (19) qui modifie le règlement du 17 mai 1976 créant un « mécanisme financier » en supprimant trois freins à l'application de celui-ci : limite relative à la balance des paiements, suppression du système de remboursement par tranches et suppression du plafond de 3% du budget (15). Il s'agit, d'autre part, du règlement (CEE) n° 2744/80 du Conseil également du 27 octobre 1980 (19) instituant des mesures supplémentaires en faveur de la Grande-Bretagne, afin de faire en sorte qu'à ce titre, et au titre du mécanisme financier, il soit possible de rembourser à la Grande-Bretagne 1 410 MUCE au cours de l'exercice 1981, soit 1 175 MUCE net.

Comme les calculs exacts des sommes dues ne peuvent être réalisés qu'a posteriori, le Gouvernement britannique avait obtenu une disposition à l'article 5 § 2 du règlement sur les mesures sup-

(19) Voir Journal officiel des Communautés européennes, n° L 284 du 29 octobre 1980.



plémentaires lui permettant de bénéficier d'avances inscrites dans le budget de l'exercice précédent, en l'occurrence dans le budget 1980 (20). Lors de l'établissement de ce budget, le 9 juillet 1980, le Gouvernement de Londres n'avait toutefois pas pu faire concrétiser cette possibilité et la ligne budgétaire ouverte, à savoir l'article 580 « mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni », ne comportait qu'un « p.m. ». Lors des négociations sur les règlements eux-mêmes, il avait toutefois obtenu que des avances d'un montant de 200 MUCE puissent lui être octroyées par des moyens à déterminer (21).

Le premier moyen a été le budget rectificatif et supplémentaire n° 1/80, introduit par la Commission le 29 octobre 1980, qui devait être arrêté pour tenir compte du solde des ressources propres de l'exercice 1979 par une rectification des ressources propres de l'exercice 1980. Plus précisément, il avait été convenu que si le solde — au demeurant très important — devait bénéficier aux Etats membres par la baisse du taux de TVA de l'exercice 1980 de 0,7216 % à 0,6951 %, la révision des ressources propres traditionnelles, qui aurait lieu à cette occasion, pourrait être utilisée au profit de la Grande-Bretagne. Cette augmentation s'est analysée en une augmentation des droits de douane de 332,2 MUCE, compensée par une diminution des prélèvements agricoles de 199,2 MUCE. L'augmentation nette de

(20) L'article 5 du règlement (CEE) n° 2744/80 se lit ainsi :

« 1. Le montant des mesures supplémentaires est calculé selon les modalités données à l'annexe II et compte tenu des montants résultant de l'application du mécanisme financier tel qu'adapté par le règlement (CEE) n° 2743/80. Les crédits y afférents sont inscrits dans le budget de l'exercice suivant l'année à laquelle ils se réfèrent.

« 2. Toutefois, à la demande du Royaume-Uni, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut décider chaque année de l'octroi d'avances permettant une mise en œuvre accélérée des mesures supplémentaires. Dans ce cas, la Commission engage les procédures budgétaires nécessaires.

« 3. Aussitôt qu'est prise la décision visée à l'article 4 § 2, la Commission effectue le paiement de 90 % du montant de la participation communautaire décidée dans le cadre des crédits disponibles. Le versement du solde de 10 % intervient immédiatement après l'épuisement, sur attestation du gouvernement du Royaume-Uni, du paiement en question, et au plus tard avant la fin de l'exercice suivant celui de l'engagement, pour autant que la réalisation du sous-programme s'effectue comme prévu ».

(21) Pour verser 200 MUCE d'avances en application de l'article 5 du règlement n° 2744/80 qui vient d'être cité (20), il faut que la contribution financière de la Communauté soit de 222,2 MUCE puisque l'avance ne peut être que de 90 % de celle-ci.

La Commission a reçu l'autorisation d'accorder ces avances par la décision du Conseil du 6 novembre 1980 (non publiée au Journal officiel des Communautés européennes).

133 MUCE, diminuée du remboursement forfaitaire de 10 % au titre des frais encourus pour leur perception, déterminait par conséquent un montant de 119,7 MUCE qui ont été inscrits au budget supplémentaire 1/80, le 20 novembre 1980 (22), afin de verser des avances à la Grande-Bretagne.

En réalité la procédure budgétaire ne s'est pas déroulée simplement puisque le Parlement, au reçu du projet du Conseil arrêté le 6 novembre 1980, a saisi cette occasion pour exiger, le 17 novembre, que le projet de budget pour l'exercice 1981 soit rectifié à due concurrence, c'est-à-dire que le montant inscrit au chapitre 58 soit diminué des avances dont il vient d'être question. Par un tour de force politique et administratif assez remarquable, le 18 novembre, la Commission a adressé au Conseil une première lettre rectificative à son avant-projet de budget du 14 août 1980, projet de lettre rectificative que le Conseil, le jour même, a transformé en lettre rectificative à son avant-projet de budget du 24 septembre 1980 (23), ce qui a permis au Parlement d'arrêter le budget supplémentaire le lendemain (22).

Toutefois, comme la somme de 119,7 MUCE était inférieure aux 200 millions qu'il avait été convenu d'avancer à la Grande-Bretagne, la Commission a proposé, le 27 novembre 1980, de trouver la somme complémentaire par un deuxième moyen, à savoir un virement ouvert à réaliser en fin d'année, en virant vers ce chapitre 58 tous les crédits destinés à tomber en annulation (crédits reportés ou crédits de l'exercice). Ce « virement ouvert », dont la définition a été l'objet de difficiles discussions, tant au sein du Conseil qu'au sein du Parlement, mais pour des raisons différentes (24) a été autorisé le 17 décembre. La Commission a été à même de virer, non pas 102,5 MUCE (222,2 MUCE moins 119,7 MUCE du budget supplémentaire), mais 73 837 900 UCE (25).

Grâce à ces 193,5 MUCE, la Commission, le 31 décembre 1980, a pris des engagements pour 92,1 MUCE au profit du Pays de Galles et pour 101,4

(22) Le budget rectificatif et supplémentaire n° 1/80 est publié au Journal officiel des Communautés européennes n° L 364 du 31 décembre 1980 (distribué fin janvier 1981).

(23) Pour le Conseil, cette lettre rectificative à son projet de budget du 24 septembre 1980 est, en fait, la deuxième, car il avait introduit une première lettre rectificative le 20 octobre 1980 à propos de l'aide au Portugal.

(24) Le principe du virement ouvert — bien que déjà pratiqué dans le passé (15) — a rencontré une hostilité de principe de certaines délégations au Conseil. D'autres délégations, tout en acceptant le principe, ont prétendu que le virement de crédits reportés n'était juridiquement pas possible. Au Parlement, d'aucuns ont fait valoir qu'il était singulier de demander un budget supplémentaire 2/80 (pour aider les sinistrés du Mezzogiorno et pour obtenir des crédits de paiement pour le fonds social), alors que des crédits s'avéraient être disponibles.

MUCE au profit du Nord-Ouest de l'Angleterre, les avances faites étant respectivement de 82,89 MUCE et de 91,26 MUCE, soit 174,15 MUCE.

Cette affaire des avances au Gouvernement britannique par le biais du budget 1980, et l'inscription des crédits dans le budget 1981, ont incontestablement constitué un élément perturbateur dans la discussion budgétaire qui s'est déroulée de septembre à décembre 1980, en raison de la mauvaise humeur, voire de la mauvaise volonté de certains à appliquer l'accord du 30 mai 1980 jugé comme étant trop favorable au Gouvernement britannique.

#### 4°) Le tremblement de terre du Mezzogiorno

Un séisme d'une violence extrême est survenu le 23 novembre 1980 dans l'Italie du Sud, frappant directement les régions de Campanie et du Basilicate. Le terrible bilan tiré a été de 2 720 morts, 7 651 blessés, 153 310 sans abris, des villes et des villages anéantis et l'infrastructure du pays complètement perturbée. Les dommages ont été estimés à 20 000 milliards de lires (soit près de 17 milliards d'Ecus). La Communauté a immédiatement témoigné que le malheur qui frappait une de ses régions la concernait elle-même dans son ensemble. Peu après l'arrivée du séisme, la Commission a décidé de verser à l'Italie le reliquat disponible au chapitre 59 du budget : « aides à des populations de la Communauté victimes de catastrophes ». Ainsi, 1,5 MUCE (environ 1,8 milliard de lires) a pu être versé. Le Conseil européen, réuni à Luxembourg les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1980 a, en outre, « invité le Conseil des Communautés européennes à décider sans délai, sur proposition de la Commission et dans le cadre de la procédure budgétaire normale, en plus des aides d'urgence, des mesures exceptionnelles d'aides destinées à contribuer efficacement, notamment par un prêt bonifié, au programme de reconstruction des zones touchées, de manière

à atténuer l'incidence de la catastrophe sur la situation économique et sociale de ces régions et à faire en sorte que ces mesures puissent être suivies d'effet le plus tôt possible ».

Le 4 décembre 1980, la Commission a donc introduit un avant-projet de budget supplémentaire, proposant d'inscrire au chapitre 59 un montant de 40 MUCE, afin de pouvoir apporter une aide d'urgence à un niveau qui ne soit pas trop disproportionné par rapport à l'envergure de la catastrophe. Le budget supplémentaire n° 2/80, arrêté le 23 décembre 1980 (26), comporte ce montant de 40 MUCE, qui a été engagé par la Commission avant les fêtes de Noël, et qui a été liquidé en mars 1981. Cette somme a permis, d'une part, de financer une aide alimentaire pour 9,1 MUCE (15 000 tonnes de blé tendre, 1 900 tonnes de viande et 1 000 tonnes d'huile d'olive), le solde d'autre part, étant utilisé à des fins définies par les autorités italiennes pour leurs propres aides nationales (achat d'objets de première nécessité, versement d'indemnités aux familles et aux agriculteurs...).

En fait, le Parlement aurait voulu que cette aide soit plus importante, mais comme il lui aurait fallu fixer en accord avec le Conseil un nouveau taux d'augmentation des dépenses non obligatoires au titre de l'exercice 1980, il y a renoncé, ajoutant toutefois, par amendement au projet de budget pour 1981, une somme de 15 MUCE, laquelle constituera un des éléments qui opposera certains Etats membres au Parlement européen.

La Commission va utiliser l'instrument juridique et budgétaire qu'est son avant-projet de budget supplémentaire n° 2/80 pour obtenir des crédits de paiement supplémentaires pour le Fonds social, ce qui, à son tour, constituera la raison majeure du conflit qui vient d'être évoqué.

#### 5°) L'accélération des paiements des fonds à vocation structurelle

Depuis des années, la question des fonds à vocation structurelle (Fonds social, Fonds régional, FEOGA/Orientation) a été une source d'inquiétudes et de critiques dans la Communauté. En effet, les remboursements au titre des trois fonds se faisaient avec une grande lenteur qui résultait de la complexité des règles communautaires de liquidation des dépenses et de la difficulté qu'avaient les administrations nationales pour introduire leurs décomptes. Pourtant, l'effort poursuivi, tant par la Commission que par les Etats membres pour accélérer les paiements, a porté ses fruits, si bien

(25) Ce montant est la somme de crédits reportés de l'exercice 1979 : 17,3 MUCE des chapitres 32, 33 et 37, et 1 997 100 UCE du chapitre 87, et de crédits de l'exercice 1980 : 30 674 400 du titre 1, 404 500 du titre 2, 3 370 000 UCE du titre 3, 2,8 MUCE du titre 9 et 17 891 900 UCE du titre 10, soit au total 74 437 900 UCE de crédits pour paiements. Comme les crédits pour engagements n'étaient que de 73 837 900 UCE, c'est ce montant qui a été viré.

A noter que la Commission n'a pas songé à demander un virement vers le chapitre 58 de sa section, à partir d'autres sections du budget, virement que le règlement financier n'interdit pas et dont il existe un précédent. Ainsi, en 1967, 212 000 unités de compte ont-elles été virées de la ligne « Traitements de base » de la section « Commission » vers six lignes de la section « Conseil » dont les deux tiers vers la ligne « Frais de voyages et de séjour pour réunions et convocations du Conseil ». Ce virement a été confirmé par un « budget supplémentaire des Communautés européennes pour l'exercice 1967 » en date du 20 février 1968 (voir Journal officiel des Communautés européennes n° L 55 du 2 mars 1968).

(26) Le budget supplémentaire 2/80 est publié au Journal officiel des Communautés européennes n° L 373 du 31 décembre 1980 (distribué milieu février 1981).



qu'en 1979, puis en 1980, les reports ont été de moins en moins importants (27). Les moyens disponibles sont devenus de moins en moins importants en raison du fait que l'autorité budgétaire avait eu tendance dans le passé à être très restrictive en matière de crédits de paiement, puisqu'elle avait, d'une part, le sentiment qu'ils n'étaient pas nécessaires, ainsi qu'il vient d'être expliqué, et afin, d'autre part, de limiter l'augmentation du pourcentage de TVA attribué à la Communauté.

La Commission constatant, au début de décembre 1980, qu'elle allait manquer de crédits de paiement au titre du Fonds social, a donc ajouté 100 MUCE dans son avant-projet de budget supplémentaire, destiné en réalité à aider les populations sinistrées de l'Italie. Cette initiative a provoqué un extraordinaire affrontement entre les deux détenteurs de l'autorité budgétaire. En effet, le Conseil, au lieu d'accepter la somme de 100 MUCE demandée par la Commission, l'a ramenée à 60 millions, tandis que le Parlement devait la porter à 326 millions lors du vote en première lecture du projet de second budget supplémentaire 1980. En décidant ainsi, le Parlement a agi dans le cadre des possibilités que lui laissait sa marge de manœuvre après l'arrêt du budget pour l'exercice 1980, le 9 juillet 1980. Rappelons les chiffres des D.N.O. pour ce qui est des crédits de paiement qui sont ici en cause :

- a) crédits de paiement des D.N.O. en 1979 : 2 264 MUCE ;
- b) taux d'augmentation des D.N.O. pour 1980 (+ 13,3 %) : + 301 MUCE ;
- c) crédits de paiement des D.N.O. en 1980 : 2 185,2 MUCE ;
- d) décision budgétaire du 9 juillet 1980 (en fait marge non utilisée) : — 78,8 MUCE ;
- e) marge disponible : b — (— d) : + 379,8 MUCE.

Le Parlement n'a donc pas même épuisé la marge de manœuvre en première lecture, le 18 décembre 1980. La question s'est posée toutefois de savoir si un budget supplémentaire pouvait être arrêté après la fin de l'exercice, ce qui n'était pas une hypothèse d'école si le Conseil voulait procéder à une seconde lecture, laquelle risquait fort de se dérouler, au moins en partie, en 1981. La question n'a pas été véritablement débattue, chaque partie restant sur une prudente réserve (28). Il a été seulement rappelé que dans le passé il y avait eu deux exemples de

budget supplémentaire arrêté après la fin de l'exercice (29). Quant à la question du non respect du principe de l'annualité, elle n'a pas été posée en tant que telle. Par contre, comme nous le verrons plus loin, le lien entre le budget supplémentaire et le budget ordinaire 1981 a été nettement marqué.

(28) Voir Journal officiel des Communautés européennes. Compte rendu de la séance du 28 décembre 1980, n° 1-264. Relevons quelques déclarations :

M. DANKERT (socialiste néerlandais, rapporteur général pour le budget 1980) page 223 : « Evidemment, il est pour le moins singulier que le Parlement puisse être amené à voter ce budget supplémentaire en seconde lecture au début de l'année 1981. Je suis pleinement conscient de cette situation. Mais, comme d'habitude, les choses ne sont pas si simples en Europe, et il existe des précédents dans l'histoire de la Communauté en ce qui concerne l'adoption d'un budget supplémentaire après la clôture de l'exercice financier. Ce qui est plus important, personne — ni le Conseil, ni la Commission — n'a signalé au Parlement qu'il n'était pas pleinement dans son droit en amendant le budget supplémentaire. Lorsque le projet lui a été soumis et au cours de la procédure de concertation, le Conseil s'est borné à dire que les propositions du Parlement étaient sujettes à critique. Par conséquent, Madame le Président, si ce droit ne pouvait être exercé, la procédure même du budget supplémentaire s'en trouverait bloquée ».

M. BALFE (socialiste britannique) page 224 : « Je ne connais aucune procédure permettant d'adopter au cours de l'exercice suivant un budget supplémentaire prévu pour l'exercice en cours ; par ce que je sais de la procédure budgétaire, c'est qu'au 31 décembre toutes les sommes impayées sont reportées au budget de l'exercice suivant... Ma motion est la suivante : je voudrais demander au Conseil de confirmer qu'il considère la procédure budgétaire que nous adoptons comme régulière et qu'il acceptera qu'un budget supplémentaire au budget 1980 soit adopté au cours de l'exercice 1981 ».

M. LANGE (socialiste allemand, Président de la Commission des budgets) page 224 : « J'avais l'impression que cette question s'adressait non pas au Président de la Commission des budgets, mais bien au Président du Conseil. Je puis seulement dire qu'il y a effectivement eu des précédents nous permettant d'appliquer également aujourd'hui cette procédure, pour autant que les choses se prolongent jusqu'en janvier. Mais il n'est pas encore certain que cela soit le cas. Du reste, je recommanderais de poser cette question au Président du Conseil ».

M. SANTER (Président du Conseil en exercice, Luxembourgeois) page 224 : « Le Conseil s'en tiendra évidemment à la procédure telle qu'elle a été arrêtée dans les Traités. Je puis vous assurer que la présidence fera tout son possible pour donner la priorité et l'urgence à la délibération du Conseil... Le Conseil s'en tiendra à la procédure telle qu'elle est prévue dans les Traités et délibérera sur le budget supplémentaire tel que vient de l'adopter le Parlement européen. Vous pouvez être assuré que la présidence fera tout son possible pour arriver, par les votes et moyens appropriés, à une délibération aussi rapide que possible ».

M. TUGENDHAT (membre de la Commission) : « Le budget supplémentaire offre, à notre avis, d'importantes possibilités nouvelles à l'ensemble de la Communauté. C'est un moyen imaginaire d'exercer les droits parlementaires ».

(27) Les reports d'une année sur l'autre de crédits de paiement pour le Fonds social ont été de 45,5 MUCE (57 MUC) fin 1977, 299,5 MUCE fin 1978, 233,2 MUCE fin 1979 et 196,75 MUCE fin 1980 (malgré le budget supplémentaire de 326 MUCE). Quant aux reports de crédits de paiement du Fonds régional, ils ont été de 83 MUCE (109,5 MUC) fin 1977, 353,2 MUCE fin 1978, 339 MUCE fin 1979 et 15,345 MUCE fin 1980.

Ce dilemme juridique n'a toutefois pas eu à être tranché, car le Conseil n'a pas pu se prononcer sur l'amendement du Parlement. La somme de 326 millions s'est donc trouvée inscrite dans le budget arrêté le 23 décembre 1980. Cette banale affaire administrative et budgétaire d'exécution du Fonds social allait donc devenir la source d'une nouvelle crise budgétaire.

Tels sont les cinq événements ou faits qui se sont trouvés avoir déterminé la procédure budgétaire pour l'établissement du budget 1981.

## Le déroulement de la procédure budgétaire et son aboutissement à une crise budgétaire

Ainsi que nous l'avons déjà signalé au début de cet article, le rejet du projet de budget 1980 le 13 décembre 1979, ce qui devait conduire à attendre le 9 juillet 1980 pour que le budget soit arrêté, ne pouvait pas manquer de bouleverser le déroulement de la procédure budgétaire pour l'établissement du budget 1981. Les deux signes les plus évidents de ce bouleversement furent la non tenue du Conseil conjoint des Ministres des Affaires étrangères et des Ministres des Finances et l'abandon du calendrier budgétaire pragmatique.

Comme depuis 7 ans nous analysons cette procédure budgétaire, nous croyons bon cette année de donner un tableau d'ensemble de son déroulement durant cette même période.

(29) Nous avons relevé quatre exemples de budgets supplémentaires arrêtés après la fin de l'exercice auquel ils se rattachent :

- le 28 février 1966, est arrêté un budget supplémentaire de recherches et d'investissement de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour l'exercice 1965. Il prévoit une augmentation de 7,5 MUC en engagements et en paiements pour accorder un prêt complémentaire à la Kernkraftwerk RWE - Bayernwerk GmbH (K.R.B.) dans le cadre de l'emprunt Eximbank (voir Journal officiel des Communautés européennes du 19 mars 1966) ;
- le 28 février 1966, sont également arrêtés des budgets de fonctionnement supplémentaires pour les trois Communautés, afin de financer des dépenses pour un montant de 318 250 unités de compte au profit du Conseil (voir Journal officiel des Communautés européennes du 19 mars 1966) ;
- le 9 février 1967, est arrêté un deuxième budget supplémentaire de recherches et d'investissement pour la Communauté européenne de l'énergie atomique pour l'exercice 1966, d'un montant de dix millions d'unités de compte (voir Journal officiel des Communautés européennes du 24 février 1967, pages 513 à 518) ;
- le 20 février 1968, un budget supplémentaire dont nous avons parlé plus haut (25).

### 1°) L'histoire du déroulement de l'établissement du budget

Le tableau I a été établi afin de montrer de façon simple quels sont les problèmes notamment de calendrier qui se posent à la Commission et à l'Autorité budgétaire pour établir chaque année le budget.

Seize dates ont été retenues qui représentent les étapes décisives de ce calendrier, lequel est plus que celui de la procédure budgétaire.

1. *Grandes masses budgétaires : circulaire du directeur général des budgets* : il s'agit d'une procédure décidée le 28 novembre 1973 par la Commission lorsque celle-ci a voulu donner un nouveau cours au traitement des problèmes budgétaires par la Commission afin de renforcer le rôle du Commissaire au budget et de la direction générale des budgets. Il s'agissait en l'occurrence de fixer le cadre financier normatif de la préparation du budget suivant, après avoir envoyé déjà durant l'année n - 2 une circulaire aux services dépeniers pour leur demander quels seraient leurs projets.

2. *Décision de la Commission sur les grandes masses budgétaires* : en définitive, la Commission ne pratiquera cette procédure que durant trois années, car elle estimera en 1977 qu'elle fait double emploi avec la préparation du Conseil conjoint des Ministres des Affaires étrangères et des Ministres des Finances, dont la tenue chaque année avait été décidée par le Conseil européen à Rome les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1975.

3. *Budget : circulaire du directeur général des budgets* : l'envoi de cette circulaire, qui comporte des instructions du directeur général à ses collègues responsables de services dépeniers, ainsi qu'un certain nombre de précisions sur des indicateurs importants comme le taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires, le taux d'inflation, le PIB, etc., marque le début véritable des travaux budgétaires internes de la Commission.

4. *Début des hearings budgétaires* : il s'agit du début de la période des arbitrages budgétaires organisés au niveau du directeur général des budgets, les services dépeniers ayant donc eu un temps de préparation d'au moins quatre semaines. Le démarrage de cette période est de plus en plus précoce.

5. *Saisie du Conseil conjoint* : il s'agit de la date d'envoi par la Commission de sa communication intitulée « appréciation globale des problèmes budgétaires de la Communauté », afin de préparer le Conseil conjoint des Ministres des Affaires étrangères et des Ministres des Finances. L'envoi de ce document a souvent été très tardif.

6. *Tenue du Conseil conjoint* : un Conseil conjoint des Ministres des Affaires étrangères et des Minis-



TABLEAU I

ETAPES DE L'ETABLISSEMENT DU BUDGET DEPUIS CELUI DE 1975							
PROCEDURE EN	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
BUDGET DE	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1. Grandes masses budgétaires circulaire du Directeur Général des Budgets	14 décembre 1973	16 décembre 1974	15 décembre 1975	13 décembre 1976			
2. Décision de la Commission sur les grandes masses budgétaires	6 février	19 mars	4 février	—			
3. Budget : Circulaire du Directeur Général des Budgets	15 février	14 février	15 février	15 février	1 <sup>er</sup> février	1 <sup>er</sup> février	1 <sup>er</sup> février
4. Début des hearings budgétaires	1 <sup>er</sup> avril	14 avril	29 mars	21 mars	16 mars	5 mars	3 mars
5. Saisie du Conseil Conjoint			29 mars	18 mars	1 <sup>er</sup> mars	29 mars	—
6. Tenue du Conseil Conjoint			6 avril	5 avril	3 avril	2 avril	—
7. Décision de la Commission	3, 17 et 24 juillet	4, 11 juin 23 juillet	24, 26 mai 2 juin	18, 26 mai	17, 24 mai	16 mai	25 juin 2, 9 juillet
8. Envoi de l'avant-projet de budget	13 août	25 août	15 juin	14 juin	14 juin	14 juin	14 août
9. Conseil 1 <sup>re</sup> lecture	23 septembre	22, 29 septembre	22 juillet	20 juillet	18 juillet	11 septembre	23/24 septembre
10. Parlement 1 <sup>re</sup> lecture	14 novembre	13 novembre	27 octobre	26 octobre	25 octobre	7 novembre	6 novembre
11. Conseil 2 <sup>e</sup> lecture	28 novembre	3/4 décembre	23 novembre	22 novembre 7 décembre	20 novembre	23 novembre	24/25 novembre
12. Conseil			15 décembre	13 décembre	5 décembre 12 décembre	12/13 décembre	17 décembre
13. Parlement 2 <sup>e</sup> lecture	12 décembre	18 décembre	16 décembre	15 décembre	14 décembre	13 décembre	18 décembre
14. Conseil		18 décembre	16 décembre	19 décembre			22 décembre
15. Arrêt du budget	12 décembre	18 décembre	16 décembre	21 décembre	14 décembre	9 juillet 1980	23 décembre
16. Achèvement politique aux travaux budgétaires (éventuellement)					25 avril		

tres des Finances s'est tenu chaque année depuis la décision du Conseil européen de décembre 1975. S'il n'a pas eu lieu en 1980, ce fut en raison des circonstances budgétaires de l'époque, à savoir le rejet du budget et les travaux menés pour aboutir à une décision.

7. *Décision de la Commission* : il s'agit de la date à laquelle la Commission décide de son état

prévisionnel des dépenses et du projet d'état des recettes de la Communauté. Si plusieurs dates sont citées, ce n'est que la dernière qui marque la conclusion des travaux.

8. *Envoi de l'avant-projet de budget* : il s'agit de la date d'envoi officielle de l'avant-projet de budget à l'Autorité budgétaire : le Conseil et le Parlement (1<sup>re</sup> étape de la procédure budgétaire : article 203,

§ 3, 1<sup>er</sup> alinéa/CEE, 177, § 3, 1<sup>er</sup> alinéa/CEEA et 78, § 3, 1<sup>er</sup> alinéa/CECA (30).

9. *Conseil - 1<sup>re</sup> lecture* : il s'agit de la date de tenue du 1<sup>er</sup> « Conseil Budget ». Si deux dates liées par un tiret sont citées, c'est que les travaux se sont poursuivis durant la nuit (marathon budgétaire) (deuxième étape de la procédure budgétaire : article 203, § 3, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas/CEE et autres).

10. *Parlement - 1<sup>re</sup> lecture* : il s'agit de la date du vote des amendements et des propositions de modifications en 1<sup>re</sup> lecture par le Parlement. En fait, cette date correspond à une session du Parlement dont les jours précédents ont été consacrés en partie ou en totalité à la discussion budgétaire (troisième étape de la procédure budgétaire : article 203, § 4/CEE et autres).

11. *Conseil - 2<sup>e</sup> lecture* : il s'agit de la date de tenue du 2<sup>e</sup> « Conseil Budget » (quatrième étape de la procédure budgétaire : article 203, § 5/CEE et autres).

12. *Conseil* : il s'agit d'une ou plusieurs réunions supplémentaires du Conseil rendues nécessaires pour approfondir la concertation budgétaire (nous reparlerons de ce troisième « Conseil Budget » au cinquième chapitre de la troisième partie de cet article).

13. *Parlement - 2<sup>e</sup> lecture* : il s'agit de la date du vote des amendements en 2<sup>e</sup> lecture par le Parlement (cinquième étape de la procédure budgétaire : article 203, § 6/CEE et autres). Si cette date est soulignée, cela signifie que la procédure budgétaire est alors achevée.

14. *Conseil* : il s'agit d'une réunion du Conseil postérieure à la 2<sup>e</sup> lecture du Parlement qui permet un accord entre les deux détenteurs de l'Autorité budgétaire sur les montants des dépenses non obligatoires en cas de nouveau taux à déterminer (article 203, § 9, 5<sup>e</sup> alinéa/CEE). Si cette date est soulignée, cela signifie que la procédure budgétaire s'est alors achevée.

Le Conseil, qui clôt la procédure budgétaire, n'a jamais été, curieusement, un « Conseil Budget », sauf en 1980 pour le budget 1981. En 1975, ce fut un « Conseil Affaires sociales », en 1976, un « Conseil Fiscalité », en 1977, un « Conseil Economie et Finances », en 1980 (date du 30 juin, non relevée dans le tableau, pour le budget 1980), un « Conseil Affaires générales ». La décision du Conseil est généralement prise sous point « A », c'est-à-dire sans discussions.

(30) Voir l'article de l'auteur cité en note de bas de page (5) (pages 241 à 248).

15. *Arrêt du budget* : il s'agit de la date à laquelle le Président du Parlement constate que le budget est définitivement arrêté, lorsque la procédure budgétaire est achevée (article 203, § 7/CEE et autres). Cette date correspond, sauf pour les budgets de 1978 et 1981, à la date de la rubrique 13 ou 14, lorsqu'elle est soulignée.

16. *Achèvement politique des travaux budgétaires* : cette rubrique est exceptionnelle et n'a été prévue que pour marquer la fin d'une crise budgétaire.

Le cadre noir qui se trouve dans ce tableau signale le déroulement de la procédure budgétaire suivant le calendrier pragmatique décidé en 1976 (31).

## 2<sup>e</sup>) L'avant-projet de budget envoyé par la Commission le 14 août 1980

Le jour même où le Parlement constate que le budget 1980 est arrêté, c'est-à-dire le 9 juillet 1980, la Commission adopte son état prévisionnel de dépenses pour l'exercice 1981. Le 14 août, elle soumet à l'autorité budgétaire l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1981.

Cet avant-projet de budget se caractérise d'abord par son importance. Avec un montant de 21 732 MUCE en crédits pour engagements et de 20 051 MUCE en crédits pour paiements (8), il marque une progression importante des crédits, respectivement de 25,48 % et de 27,85 % par rapport au budget de 1980. Ces pourcentages s'expliquent toutefois par le contexte conflictuel dans lequel s'est déroulée la procédure budgétaire relative à l'exercice 1980 et par les conséquences budgétaires du prochain élargissement de la Communauté à la Grèce, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1981. C'est donc aux besoins d'une Communauté à Dix que le budget 1981 devra faire face. Pourtant, le développement des dépenses tient surtout à la traduction des décisions arrêtées par le Conseil, le 30 mai dernier, en matière de contribution britannique.

La croissance des dépenses entraîne inévitablement une augmentation des ressources propres à collecter. Ainsi se trouve posé — cette fois dans l'immédiat — le problème de l'épuisement des ressources propres soulevé à maintes reprises par la Commission depuis la publication en 1978 des « perspectives de financement du budget communautaire » (32). Toutefois, dans le contexte politique de l'heure, la Commission considère que son avant-

(31) Voir l'article de l'auteur cité en note de bas de page (3), pages 130 et 131.

(32) Voir supplément 8/78 au Bulletin mensuel des Communautés européennes.





projet de budget 1981 doit respecter la limite actuelle de 1 % des ressources TVA, même si, dans ces conditions, le budget ne peut comporter tout ce qui serait politiquement souhaitable. Aussi, la Commission propose-t-elle de limiter globalement les dépenses aux ressources disponibles, tout en ménageant une marge de sécurité de 550 MUCE environ. Elle fixe donc le taux de TVA à 0,95 %.

Avec une enveloppe globale de 20 000 MUCE environ, en crédits pour paiements, le budget 1981 accuserait une croissance de 27,9 % environ par rapport au budget de 1980. Cette hausse doit toutefois être analysée selon que l'on considère les dépenses obligatoires ou les dépenses non obligatoires, en particulier celles à finalité structurelle. Pour les premières, ce taux serait de 21 %, tandis qu'il atteindrait 40 % pour les secondes. Ceci traduit la volonté de la Commission de promouvoir une structure plus équilibrée du budget.

Si les taux de croissance du budget général de ces dernières années peuvent paraître élevés (entre 21 et 23 % pour les années 1977-1979), le rapport entre le budget de la Communauté et le produit intérieur brut cumulé des Etats membres n'a guère varié : de 0,79 % en 1978 à 0,89 % en 1981. Un même parallélisme s'observe entre le budget communautaire et les budgets nationaux. Le rapport entre eux s'établissait à 2,6 % en 1978 et à 2,7 % en 1980. Il sera d'un même ordre de grandeur en 1981.

Nous n'entrerons pas plus avant dans le détail de l'avant-projet de budget, afin d'éviter des redites avec la partie de cet article intitulée : « Perspectives pour une année nouvelle », où seront analysés les crédits ouverts pour les différents secteurs d'intervention de la Commission. Il faut pourtant ici relever que la Commission, dans le souci de voter en-deça du plafond des ressources propres, propose de ne pas respecter le ratio normal entre crédits de paiement et crédits d'engagement pour les deux grands fonds structurels. Ainsi, pour le Fonds social, au lieu de demander 820 MUCE, elle procède à une réduction forfaitaire de 110 MUCE par rapport aux besoins objectivement évalués. « Ceci étant, déclare-t-elle, dans son exposé des motifs (9), le crédit de 710 MUCE qui en résulte est à considérer comme un minimum absolu qui ne saurait être réduit sans réduction parallèle des crédits d'engagement ». Pour le Fonds régional, la Commission agit de même. Elle réduit la demande des 1 000 MUCE à 770, en indiquant : « Ce chiffre de 770 MUCE n'est donc en aucun cas susceptible de réduction ultérieure ». Pourtant, comme le Conseil réduira de façon substantielle ces deux montants, il s'ensuivra un conflit entre institutions, qui sera la cause essentielle de la crise budgétaire.

Les grandes masses budgétaires de l'avant-projet apparaissent aux colonnes 5, 6, et 7 des deux

tableaux III et IV, incorporés dans cet article, et la question des dépenses obligatoires et non obligatoires est traitée au tableau II.

### 3°) Le projet de budget arrêté par le Conseil le 24 septembre 1980

Le 23 septembre, une réunion de « concertation budgétaire » entre une délégation du Parlement européen, conduite par son président, Mme Simone Veil, le Conseil et la Commission, permet à la délégation du Parlement de faire part de ses premières réactions sur l'avant-projet de budget pour l'exercice 1981. Celle-ci se montre soucieuse de l'épuisement des ressources financières de la Communauté au moment où les besoins s'accroissent, tant du fait de la situation économique, que du nouvel élargissement de la Communauté (33).

Une délégation hellénique — conduite par M. le Ministre Contogeorgis, qui deviendra, par la suite, Membre de la Commission — participe aux travaux budgétaires du Conseil, les 23 et 24 septembre, en qualité d'observateur, après qu'elle ait pu présenter, au cours d'une réunion du Comité intérimaire au niveau ministériel, ses observations sur un certain nombre de points relatifs au budget 1981, en particulier sur les effectifs grecs dans les institutions de la Communauté, les conséquences budgétaires pour la Grèce des mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni, la dotation des fonds structurels et notamment du Fonds régional et certains problèmes agricoles.

### Le Conseil Budget des 23 et 24 septembre 1980

Le Conseil arrête à la majorité qualifiée (34), après 19 heures de délibérations, le projet de budget qui fixe un volume global de dépenses de 19 239 916 325 UCE en crédits pour paiements et de 20 902 194 030 UCE en crédits pour engagements, soit une augmentation respectivement de 22,6 % et de 20,7 % par rapport au budget 1980. Alors que

(33) Dans l'exposé des motifs à son projet de budget, le Conseil déclare avoir retenu des « orientations générales », dont celle-ci :

« Compte tenu de la période d'austérité qui pèse sur « tous les Etats membres, le Conseil a estimé qu'il y « avait lieu de tenir compte dans le budget des Communautés pour 1981, des difficultés économiques croissantes auxquelles sont confrontés les Etats membres « et qui se reflètent dans les budgets nationaux. « Il a, en conséquence, estimé qu'il ne lui était pas possible d'accepter certaines augmentations de crédits « ou l'inscription de nouvelles lignes au budget qui « étaient demandées par les institutions, compte tenu « notamment de la limite de 1 % fixée pour les ressources propres TVA ».

(34) Il sera rapidement connu que les délégations italienne et irlandaise n'ont pas approuvé le projet de budget.



les crédits inscrits par la Commission, dans son avant-projet, traduisaient une augmentation des crédits pour engagements de 25,5 % et des crédits pour paiements de 27,9 % par rapport à 1980, les montants décidés par le Conseil, dans son projet, sont en diminution respectivement de 4,8 % et de 5,3 % (35).

Ces diminutions ont porté sur les secteurs suivants, définis selon de nouveaux critères, ainsi que cela est expliqué aux colonnes 8, 9 et 10 des tableaux III et IV.

— *FEOGA/Garantie* : Le Conseil réduit de 20 MUCE les crédits prévus par la Commission pour le soutien des marchés : ils s'élèvent à 12 920 MUCE, soit une augmentation de 1 434 millions d'UCE par rapport à 1980.

— *Développement interne* : Ce secteur, qui comporte d'importants sous-secteurs, est diminué de la façon suivante par le Conseil :

Le *Fonds européen de développement régional* (FEDER) reçoit des crédits d'engagement de 1 400 MUCE, soit une augmentation de 20,2 % par rapport à 1980, pour tenir compte surtout de l'adhésion de la Grèce. Les crédits demandés par la Commission s'élevaient à 1 600 MUCE. Pour les crédits de

paiement, le Conseil fixe leur montant à 500 MUCE, soit de 270 MUCE inférieurs à ce qu'avait demandé la Commission. Ici se crée une cause de conflit.

Le *Fonds social* (FSE) a des crédits d'engagement qui ne marquent qu'un faible accroissement par rapport à 1980 (+ 13,5 MUCE, au titre des actions en faveur des jeunes et de celles visant à améliorer la situation de l'emploi de certaines régions). Le montant retenu par le Conseil en crédits de paiement (560 MUCE) est sensiblement inférieur à celui proposé par la Commission (710 MUCE), bien que les nouvelles dispositions réglementaires permettent un rythme plus rapide des paiements, conduisant à une nette amélioration de l'exécution du Fonds social, ce qui crée une cause supplémentaire de conflit.

Le *FEOGA/Orientation* se voit attribuer des crédits de paiement pour 478 MUCE et d'engagement pour 667 MUCE, lesquels sont légèrement inférieurs à ce qu'avait proposé la Commission. Quant aux crédits relatifs à la politique de la pêche, les montants retenus par le Conseil sont inférieurs de plus de 30 % à ce qu'avait proposé la Commission.

— *Recherche, énergie, industrie et transports* : Ce secteur est le plus concerné par les réductions du Conseil.

- Dans le domaine de l'énergie, le Conseil limite strictement les crédits aux actions déjà en cours ou à l'achèvement d'actions engagées, à l'exclusion de tout développement. Il renonce même à la mise en œuvre d'une action future quelconque dans le domaine du charbon en marquant les lignes correspondantes d'un simple tiret à la place du p.m. demandé par la Commission. Il en résulte une réduction sensible des crédits d'engagement proposés par la Commission, de 143 MUCE à 45 MUCE (contre 100 MUCE en 1980) et de 48 MUCE à 23 MUCE des crédits de paiement (contre 77 MUCE en 1980).

- En ce qui concerne l'industrie et les transports, le projet de budget 1981 consacre la suppression de tout crédit en l'absence de base juridique existante. C'est ainsi que l'essentiel des crédits d'engagement inscrits, 8 MUCE sur 9,8 MUCE, sont concentrés sur le développement de l'informatique, à l'exclusion des actions proposées par la Commission dans le secteur de la télématique, de la technologie, de l'industrie textile ou de la céramique.

Le règlement relatif aux interventions communautaires de restructuration ou de reconversion industrielle, présenté par la Commission en 1978, n'ayant toujours pas été approuvé par le Conseil, celui-ci renonce à la mise en œuvre d'une action quelconque à ce titre en marquant la ligne correspondante d'un tiret. Enfin, le montant des crédits de paiement inscrit par le Conseil (6,9 MUCE)

(35) Comme depuis toujours, le Conseil a adressé son avant-projet de budget au Parlement sans qu'apparaissent, à côté des montants qu'il retient, ceux qu'avait proposés la Commission dans son avant-projet de budget, ce qui en aurait facilité évidemment la lecture. Madame CASTEL-LINA (italienne, du groupe de coordination technique) a relevé le fait dans une question écrite n° 1547/80 du 20 novembre 1980, ainsi rédigée : « Y a-t-il une raison pour que le Conseil omette, en publiant le projet de budget général des Communautés européennes, les propositions présentées par la Commission européenne dans l'avant-projet de budget qu'elle a soumis au Conseil ? Le Conseil reconnaît-il que l'adjonction d'une colonne reprenant les chiffres de la Commission contribuerait à accroître la transparence de la procédure budgétaire et, partant, permettrait une meilleure compréhension par le public et un contrôle démocratique plus efficace ? ». Le Conseil, le 17 février 1981, lui a répondu de la façon suivante : « 1. L'avant-projet de budget dont la Commission saisit le Conseil et qu'elle transmet en même temps à l'Assemblée (art. 12 § 1 al. 2 du règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes) fait l'objet d'une diffusion à tous les membres de cette institution. L'Assemblée dispose ainsi des éléments que contient l'avant-projet dans l'exercice des pouvoirs budgétaires qui lui sont conférés par les traités. D'autre part, lorsqu'il établit le projet de budget, le Conseil se conforme aux dispositions de l'article 16 du règlement financier et, lorsqu'il transmet le projet de budget à l'Assemblée, il y joint un exposé des motifs, précisant notamment les raisons pour lesquelles il s'est éventuellement écarté de l'avant-projet de budget » (art. 13 § 1 al. 2, 2<sup>e</sup> phrase du règlement financier). « 2. Le Conseil est prêt à examiner cette suggestion, dans le cadre de la révision du règlement financier qui interviendra prochainement, sur proposition de la Commission ». (Voir Journal officiel des Communautés européennes n° 63 du 23 mars 1981, page 11).



marque, de même que pour les crédits d'engagement, une réduction de 50 % environ par rapport aux crédits proposés par la Commission.

- Quant à la *recherche*, les crédits de paiement (254,6 MUCE) inscrits par le Conseil marquent une réduction de 22 MUCE par rapport à 1980, ou encore de 37,1 MUCE par rapport à l'avant-projet de budget. Celle-ci concerne le secteur des actions indirectes, compte tenu du rythme d'utilisation de ces crédits pour l'année en cours que le Conseil considère comme prévisible et l'action directe menée par le CCR dans le cadre de son programme pluriannuel, en vue — selon le Conseil — de mieux équilibrer les dépenses année par année. Quant aux crédits d'engagement que la Commission avait maintenus pratiquement à leur niveau de 1980, le Conseil les a réduits de 36,8 MUCE en raison notamment du fait que divers programmes doivent encore faire l'objet de décisions.

— *Coopération avec les pays en voie de développement et les pays tiers* : Les crédits de paiement arrêtés par le Conseil (608,6 MUCE) sont inférieurs de 140,2 MUCE au montant proposé par la Commission, soit une diminution de 19 % environ. Pour les crédits d'engagement, les montants inscrits s'élèvent à 779,3 MUCE, soit une réduction de 179,5 MUCE par rapport aux crédits proposés par la Commission. Si le Conseil accepte assez largement les propositions de la Commission en matière d'aide alimentaire, il réduit, en revanche, sensiblement les crédits relatifs à la coopération financière et technique avec les PVD non associés.

— *Dépenses administratives* : Le Conseil se montre particulièrement rude. Sur les 415 emplois permanents qu'elle demande, la Commission n'en obtient que 113. Aucun emploi demandé pour couvrir des besoins exceptionnels n'est accordé. Par ailleurs, 113 emplois temporaires sur les 146 accordés dans la perspective de l'adhésion de la Grèce à la Communauté sont transformés en emplois permanents.

En raison de ces coupes sombres, le taux de TVA qui résulte, au titre des *ressources propres*, du niveau des dépenses établi par le Conseil, passe ainsi de 0,95 %, taux fixé dans l'avant-projet de budget, à 0,88 %. La marge de disponibilités passe de 550 MUCE à 1 350 MUCE. De fait, le Conseil, ou en tout cas la majorité du Conseil, a eu constamment la volonté de contenir les dépenses non obligatoires au niveau le moins élevé possible. En ce qui concerne notamment les crédits d'engagement, il a voulu faire en sorte qu'ils restent inférieurs à la moitié du taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires (DNO).

#### Le Conseil et l'augmentation des dépenses non obligatoires

Appliquées aux dépenses obligatoires (DO) et non obligatoires (DNO), les réductions opérées par le Conseil se traduisent de la manière suivante d'après le système de classification du Conseil :

- pour les *dépenses non obligatoires*, sur lesquelles le Parlement dispose d'un pouvoir de décision propre, dans le cadre de sa « marge de manœuvre », les taux d'augmentation prévus dans l'avant-projet sont ramenés de 21,50 % à 4,52 % pour ce qui est des crédits pour engagements et de 40,33 % à 11,56 % pour les crédits pour paiements ; ces écarts, en termes budgétaires, traduisent une réduction des crédits de 4 452 MUCE à 3 829 MUCE, soit 623 MUCE en crédits pour engagements et de 3 066 MUCE à 2 438 MUCE, soit 628 MUCE en crédits pour paiements.

- pour les *dépenses obligatoires*, le taux d'augmentation passe de 24,2 % pour les crédits pour engagements et de 21,2 % pour les crédits pour paiements à 23,2 % pour les crédits pour engagements et à 19,5 % pour les crédits pour paiements, soit des réductions de crédits de 144,5 millions et de 150 millions d'UCE respectivement.

Ces différents chiffres tiennent compte des deux lettres rectificatives au projet de budget, qui seront envoyées le 20 octobre 1980 pour accorder une aide (DO) au Portugal (20) et le 18 novembre 1980 pour diminuer les crédits destinés aux mesures supplémentaires en faveur de la Grande-Bretagne (DO).

Il est intéressant de clarifier, dès maintenant, le cadre de la bataille autour des DNO, car celle-ci va marquer toutes les étapes ultérieures de la procédure.

Comme le taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires, conformément à l'article 203, § 9/CEE, s'établit pour 1981 à 12,2 %, soit 447 MUCE en crédits pour engagements et 266 MUCE en crédits pour paiements, la marge de manœuvre dont dispose le Parlement s'élève, en ce qui concerne les dépenses non obligatoires, à 223 MUCE environ en crédits pour engagements et à 133 MUCE en crédits pour paiements. Mais comme le Conseil n'a pas utilisé la moitié du taux maximum en crédits pour engagements, le Parlement dispose en fait d'une marge de manœuvre de 281 MUCE (447 MUCE — 166 MUCE). Rappelons que le Conseil adressera par la suite une lettre rectificative à ce projet le 20 octobre 1980 (20) et une seconde le 18 novembre 1980.

#### La réaction de la Commission à l'arrêt du projet de budget du 24 septembre 1980

Avant la clôture des travaux du Conseil le 24 septembre 1980, M. Tugendhat, Commissaire au

TABLEAU II

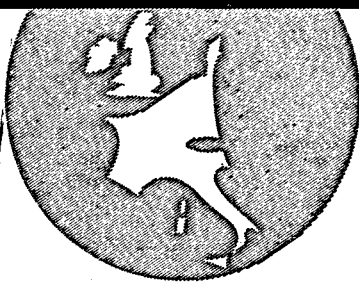
DEPENSES NON OBLIGATOIRES (DNO) Evolution des éléments de calcul durant la procédure budgétaire pour l'établissement du budget 1981								
	Budget ordinaire arrêté de 9 juillet 1980				Budget ordinaire y compris le budget supplémentaire n° 2/80 arrêté le 23 décembre 1980			
	Crédits pour engagements	%	Crédits pour paiements	%	Crédits pour engagements	%	Crédits pour paiements	%
<b>ASSIETTE 1980</b>	3 663 837 761		2 185 169 761		3 703 837 761		2 551 569 761	
Taux maximum 12,2 % =	446 988 207		266 590 711		451 868 207		311 291 511	
Marge de manœuvre 6,1 % =	223 494 103		133 295 355		225 934 103		155 645 755	
18,3 %	670 482 310		399 886 066		677 802 310		466 937 266	
<b>AVANT PROJET 1981</b> de la Commission 14 août 1980	4 451 686 105 (+ 787 848 344)	+ 21,50	3 066 463 105 (+ 881 293 344)	+ 40,33	4 451 686 105 (+ 747 848 344)	+ 20,19	3 066 463 105 (+ 514 893 344)	+ 20,18
<b>PROJET CONSEIL</b> (1 <sup>re</sup> LECTURE) 23 septembre 1980	3 829 380 080 (+ 165 542 319)	+ 4,52	2 437 781 080 (+ 252 611 369)	+ 11,56	3 829 380 080 (+ 125 542 319)	+ 3,39	2 437 781 080 (- 113 788 681)	- 4,46
<b>PROJET PARLEMENT</b> (1 <sup>re</sup> LECTURE) 6 novembre 1980	4 799 342 379 (+ 1 135 504 618)	+ 30,99	3 182 271 379 (+ 997 101 618)	+ 45,63	4 799 342 379 (+ 1 095 504 618)	+ 29,58	3 182 271 379 (+ 630 701 618)	+ 24,72
<b>PROJET CONSEIL</b> (2 <sup>e</sup> LECTURE) 24 novembre 1980	4 110 081 809 (+ 446 244 048)	+ 12,18	2 621 092 809 (+ 435 923 048)	+ 19,95	4 110 081 809 (+ 406 244 048)	+ 10,97	2 621 092 809 (+ 69 523 048)	+ 2,72
<b>PROJET PARLEMENT</b> (2 <sup>e</sup> LECTURE) 23 décembre 1980					4 140 431 809 (+ 436 594 048)	+ 11,79	2 645 942 809 (+ 94 373 048)	+ 3,70
<b>MARGE RESTANT</b> <b>AU PARLEMENT</b>	446 988 207 - 446 244 048		266 590 711 - 435 923 048		451 868 207 - 436 594 048		311 291 511 - 94 373 048	
	744 159		0		15 274 159		216 918 463	

Budget, devait marquer la désapprobation de la Commission à l'égard de ce projet de budget. Le 26 septembre, la Commission faisait une déclaration publique, le 1<sup>er</sup> octobre, le Président Jenkins écrivait à tous les Ministres des Affaires étrangères et le 7 octobre, soulevait cette question au « Conseil Affaires générales ». Jamais, dans le passé, la Commission n'avait réagi avec tant d'insistance.

Nous pouvons reproduire ici les termes de la déclaration publique : « La Commission estime que « le projet issu de la première lecture ne constitue pas une base appropriée pour l'activité de la « Communauté en 1981 et elle se désolidarise des « conséquences que pourraient avoir les décisions « du Conseil.

« La Commission a présenté un avant-projet de « budget qui établissait un équilibre entre la nécessité de strictes économies en matière de dépenses

« communautaires, compte tenu du prochain épuisement des ressources propres, de la situation « économique de la Communauté et des impératifs « politiques. En réduisant sévèrement les niveaux « de crédits proposés tant pour les engagements « que pour les paiements, sans tenir compte réellement des implications en matière de politiques « et en faisant notamment porter ces réductions « sur les lignes budgétaires relatives aux politiques « régionale, sociale et énergétique, ainsi qu'à la « politique de développement, le Conseil a détruit « cet équilibre. De l'avis de la Commission, le projet « ne reflète plus correctement les priorités de la « Communauté ». Cette déclaration contient donc notamment un avertissement au Conseil pour le mettre en garde contre des réductions trop draconiennes de crédits de paiement. La poursuite de la procédure allait montrer qu'il s'agissait d'une source grave de conflits institutionnels.



## La présentation du projet de budget au Parlement le 14 octobre 1980

Conformément à la tradition, le Président du Conseil, M. Santer, Ministre luxembourgeois des Finances, présente le projet de budget à la première session consécutive du Parlement (36) : « Je ne crois pas exagérer en disant que les délibérations de cette nuit du 23 au 24 septembre sont à compter parmi les plus difficiles qu'on ait connues, en matière budgétaire, au sein du Conseil. Le Conseil s'est trouvé placé, en effet, devant des choix délicats.

« Si d'un côté, il entendait doter les Communautés de moyens appropriés pour 1981, compte tenu également de l'adhésion de la Grèce, d'un autre côté, il ne pouvait négliger les difficultés économiques croissantes des Etats membres qui se reflètent d'ailleurs dans les budgets nationaux. Ceux-ci, par suite de la dégradation de la conjoncture économique, sont soumis à des contraintes de plus en plus sévères. La marge de manœuvre dont disposent les Gouvernements des Etats membres pour des domaines aussi essentiels que la politique sociale, la défense et a fortiori, pour la réalisation d'actions nouvelles, est extrêmement étroite, voire quasi inexistante. Inévitablement, cet état de choses se répercute sur l'attitude des Gouvernements des Etats membres à l'égard du budget de la Communauté.

« S'il est vrai que les délibérations conduisant à l'établissement du projet de budget ont été difficiles et laborieuses, en raison des contraintes qui ont pesé sur le Conseil et des intérêts parfois divergents des Etats membres, il faudrait toutefois se garder de tirer des conclusions hâtives des résultats auxquels est parvenu le Conseil.

« C'est d'ailleurs avec une certaine surprise que j'ai lu le lendemain du 23 septembre, dans la presse européenne, que les Communautés s'acheminaient vers une nouvelle crise budgétaire, alors que moi-même j'avais, au contraire, le sentiment d'en avoir évité une la veille ».

Les critiques au projet sont fermes, mais une incontestable volonté de conciliation s'exprime (37).

(36) Voir Journal officiel des Communautés européennes. Débat du 14 octobre 1980, n° 1-261, pages 51 à 75.

(37) Voir Journal officiel des Communautés européennes. Débats du 14 octobre 1980. Relevons parmi les 12 interventions, les 4 suivantes :

M. SANTER (Président du Conseil en exercice) page 55 : « Je fais appel au Parlement pour qu'il examine ce projet de budget en tenant compte du contexte difficile dans lequel il a été établi et du fait que nous n'en sommes qu'au premier stade de la procédure qui doit aboutir au budget de 1981.

« Pour ma part, je ferai tout ce qui est dans mon pouvoir pour veiller à ce que le dialogue entre les deux

« branches de l'autorité budgétaire puisse aboutir, en décembre, à l'arrêt définitif du budget général des Communautés pour 1981 ».

M. ADONNINO (italien du groupe du parti populaire européen, rapporteur général pour le budget 1981), page 57 : « Que résulte-t-il de tout cela et quelles peuvent être les conclusions que l'on peut dégager au moment de ce premier examen global du projet de budget, avant d'entrer ensuite, naturellement, dans le détail des divers postes ? On constate avant tout que ce projet de budget, tel qu'il est présenté, ne peut pas être approuvé par le Parlement. Il ne peut pas non plus être approuvé étant donné l'emploi que le Parlement peut faire — à condition évidemment de disposer de la majorité nécessaire — de ses marges de manœuvre car il faudra dépasser ce budget, aussi bien du point de vue quantitatif que qualitatif. Il faudra préciser les politiques de la Communauté. Pour y arriver, il sera nécessaire qu'il y ait un accord avec le Conseil et je veux espérer que l'on n'oubliera pas de quelle façon, il y a peu de temps, le ministre représentant du Président du Conseil tendait la main au Parlement en vue de surmonter ces obstacles. Mais, naturellement, il faudra aussi entreprendre un examen approfondi et prendre des décisions sensées en ce qui concerne les dépenses agricoles, surtout pour ce qui est de la grande préoccupation du Parlement : les productions excédentaires structurelles.

« En conséquence, il faudra, sur ce point aussi, réfléchir d'une façon très exacte et ce n'est qu'une fois ce type d'examen terminé, Monsieur le ministre, et seulement à ce moment-là, que l'on pourra prendre une décision. Il est certain que le Parlement ne pourra pas renoncer à jouer son rôle et qu'il ne pourra pas non plus renoncer à ses prérogatives et qu'il pourra enfin décider de l'attitude à adopter à l'égard du projet actuel qu'il ne peut certainement pas approuver maintenant ».

M. TUGENDHAT (Membre de la Commission chargé du budget), pages 62 et 63 : « Permettez-moi de dire que je souscris au vœu exprimé par M. SANTER et M. ADONNINO, dans les discours très différents qu'ils ont prononcés, et que je souhaite, moi aussi, que la procédure budgétaire connaisse un dénouement favorable en décembre. Nous avons hissé le drapeau rouge parce que nous croyons qu'une tempête se prépare, parce que nous croyons que les décisions qui sont prises actuellement pourraient provoquer une tempête du genre de celles contre lesquelles nous avons dû nous battre ces dernières années.

« Nous souhaitons vivement que des tempêtes et disputes de cette espèce puissent être évitées.

« A nos yeux, il est en effet très important pour la Communauté que cette année le budget soit adopté dans les délais et selon la procédure normale. Il est cependant tout aussi important qu'en dépit des limites que les contraintes financières nous imposent, le budget réponde aux besoins de la Communauté à la veille de l'année 1981. Il lui faudra l'appui, non seulement de la majorité qualifiée du Conseil à laquelle le Président en exercice faisait allusion, mais aussi de l'autre branche de l'autorité budgétaire, étant donné que faute d'agrément des deux branches de l'autorité budgétaire, il n'y a pas de budget du tout. Il faut bien sûr tenir compte de la majorité qualifiée, mais il faut aussi tenir compte du Parlement. Il est en effet de la plus haute importance pour la Communauté dans son ensemble qu'un budget puisse entrer en vigueur à la fin de l'année, dans les délais prévus et selon les procédures normales et que, tout en respectant les contraintes financières qui s'imposent à nous, il réponde aux besoins réels et croissants de la Communauté à la veille de l'année 1981 ».

#### 4<sup>o</sup>) La première lecture du Parlement européen et les votes du 6 novembre 1980

Lors de sa session des 3 au 6 novembre 1980, le Parlement procède à la première lecture du projet de budget général des Communautés pour l'exercice 1981, sur la base de deux rapports, l'un consacré aux crédits de la section « Commission » présenté par M. Adonnino (Italien du groupe du parti populaire européen) et l'autre consacré aux crédits des sections des autres institutions (Parlement, Conseil, Cour de justice, Cour des comptes et Comité économique et social), présenté par M. Ansquer (Français du groupe des démocrates européens de progrès).

Dans sa résolution votée le 6 novembre, il s'exprime sans ménagement à l'égard du Conseil en constatant que « dans ces conditions, (il) n'a d'autre ressource que de se limiter à rechercher de « petites économies, finalement insignifiantes, de « chapitre à chapitre, et à signaler les priorités « qui toutefois ne pourront être actuellement satisfaites; le projet de budget ignore et bafoue (ses) « espérances les plus raisonnables et (celles) de « l'électorat et qu'il ne correspond en rien aux « besoins de la Communauté; il est (de son) devoir « d'adresser maintenant un avertissement solennel « à la nouvelle Commission et au Conseil pour « qu'en 1981 soient présentés un avant-projet et « un projet de budget qui présupposent l'adoption, « en cours d'exercice, des réformes agricoles et « fiscales nécessaires et qui traduisent en termes « financiers une politique globale débattue et « acceptée par toutes les institutions politiques de

M. LANGE (socialiste allemand, Président de la Commission des budgets), pages 74 et 75 : « Ce budget tel « que le Conseil nous le propose n'est, au fond, que « l'expression de l'impuissance de la Communauté. J'ajou- « terai qu'il est l'expression de son incrédisibilité, car les « organes responsables de la Communauté font, ne serait- « ce qu'à titre symbolique, jour après jour, des milliers « de serments sacrés pour l'avancement de notre Commu- « nauté. C'est pourquoi, Monsieur le Président du Conseil, « j'insiste une nouvelle fois auprès de vous pour que vous « essayiez d'obtenir des gouvernements ce qu'il est pos- « sible d'obtenir. Nous voulons tous faire des économies, « mais c'est aussi faire des économies que d'investir dans « des actions rentables susceptibles de porter des fruits. « Or, avec la meilleure volonté du monde, ce n'est pas ce « que nous constatons dans le projet que vous avez déposé « ici; on y découvre seulement la volonté évidente du « Conseil d'en finir, et ce — permettez-moi de parler sans « ambages, car, en fin de compte, le langage diplomatique « que n'est pas de mise entre nous — par des moyens « douteux. C'est pourquoi — je le répète — le projet du « Conseil est un document peu crédible tant sur le plan « intérieur que sur le plan extérieur. Nos deux institutions « doivent s'efforcer de rendre crédible notre politique aux « yeux tant de nos citoyens que des populations vivant « en dehors de la Communauté européenne, pour que les « Européens puissent maintenir leur place dans le monde « au lieu de se perdre par leur propre sottise ».

« la Communauté, équilibrée dans ses diverses « parties et digne d'une Communauté en dévelop- « pement » (38).

Le 6 novembre 1980, le Parlement a procédé aux votes pendant près de sept heures avec, il est vrai, un niveau de participation variable (de 213 à 285 votants sur 410 membres) (39). Il a voté 10 projets d'amendements à la section « Parlement », 3 à la section « Conseil », 3 à la section « Cour de justice » et 2 à la section « Cour des comptes ». A la section « Commission », il a voté 149 projets d'amendements à des D.N.O. et 12 propositions de modifications à des D.O. (40). Les votes ont eu lieu soit à main levée (ou assis et levé), soit par vote électronique, le résultat du vote à main levée étant douteux pour le Président de séance (M. Dankert), soit par appel nominal au moyen du vote électronique. Il y eut 18 votes par appel nominal pour la section « Commission » (41), un pour les recettes et 17 pour les dépenses. Ces 18 votes ont abouti au vote de 3 textes, les 15 autres ayant été, soit « rejetés », soit « non adoptés », faute de la majorité requise de 206 voix. Trois de ces votes nominaux feront l'objet ultérieurement d'une analyse (47) (50) (54).

Il n'y a pas de vote final du Parlement européen sur le budget 1981, mais une déclaration de son Président selon laquelle « le projet de budget ainsi amendé et assorti de propositions de modifications sera transmis au Conseil ». Par contre, interviennent des votes sur chacune des propositions de résolutions, lesquelles sont adoptées (42).

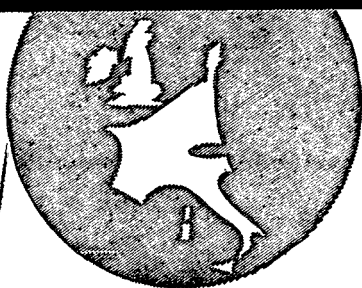
(38) Il s'agit du troisième alinéa du point 2 de la résolution, dont les deux premiers ont déjà été cités (10) et qui fustigeaient la Commission.

(39) Voir Journal officiel des Communautés européennes n° C 313 du 1<sup>er</sup> décembre 1980 et Débats du Parlement européen du 3 au 6 novembre 1980, annexe n° 1-262.

(40) La classification en D.N.O. et D.O. et, par conséquent, en projets d'amendements et de propositions de modifications, est celle du Parlement. Elle ne correspond pas à celle du Conseil qui, elle, est retenue en pratique, et celle reprise dans le présent article.

(41) Le système électronique n'a pas fonctionné en début de séance, si bien que le vote nominal demandé pour certains amendements concernant la section « Parlement » n'a pu être enregistré. Le vote a alors eu lieu par « assis et levé ». La participation aux votes a été successivement la suivante : 277 (54), 260, 236, 230, 250, 230, 213, 256, 266, 285, 241, 270, 282 (47), 262 (50), 245, 254, 225 et 273.

(42) L'étendue et les modalités d'exercice des pouvoirs budgétaires attribués au Parlement européen par les traités du 22 avril 1970 et du 22 juillet 1975, notamment les majorités requises pour le vote des amendements et le rejet global du budget, ont été soigneusement précisées. Aucune disposition, cependant, ne prévoit l'adoption de l'ensemble du budget par un vote final du Parlement. Cette lacune n'a pas dissuadé le Parlement de procéder à un vote d'ensemble : il s'y est astreint, dès le départ en 1974, pour l'adoption du budget 1975. La coutume a été inter-



### Les votes du Parlement sur les dépenses

En résumé, par ses votes, le Parlement augmente globalement les montants inscrits dans le projet de budget établi par le Conseil de 386,5 MUCE en crédits pour paiements et de 639 MUCE en crédits pour engagements, soit un accroissement respectivement de 2 et 3%. Ces pourcentages recouvrent néanmoins des augmentations beaucoup plus sensibles des DNO : + 970 MUCE en crédits pour engagements et 744,5 MUCE en crédits pour paiements (voir tableau n° II). Le Parlement réduit parallèlement les crédits relatifs aux DO de 330,9 MUCE pour les engagements et de 358 MUCE pour les paiements.

Comparé à l'avant-projet présenté par la Commission, le projet de budget modifié par le Parlement reconstitue très largement les crédits pour engagements initialement proposés, l'écart entre ces crédits et ceux retenus par le Parlement n'étant plus que de 0,59 % ; par contre l'écart demeure plus important pour ce qui est des crédits pour paiements puisqu'il s'établit à 1,96 %. Le Parlement est pourtant attentif au ratio à maintenir entre crédits d'engagement et crédits de paiement. Aussi déclare-t-il dans sa résolution du 6 novembre, déjà citée (11), en réaffirmant : « § 34 : la nécessité de conserver, « au fil des exercices financiers, un lien fonctionnel » et uniforme entre les crédits de paiement et d'engagement — tout au moins à l'intérieur de chacune des catégories de dépenses — afin de « garantir une politique budgétaire équilibrée et « graduelle ».

Enfin, dans l'avant-projet, la part relative des DNO s'établissait à 20,6 % pour les crédits pour engagements et à 15,4 % pour les crédits pour paiements ; dans le projet de budget modifié par le Parlement, cette part s'établit respectivement à 22,3 % pour les crédits pour engagements et à 16,3 % pour les crédits pour paiements. Ceci traduit une augmentation des DNO qui dépasse respectivement de 347,6 MUCE et de 115,8 MUCE les crédits pour engagements et pour paiements proposés initialement par la Commission.

rompue lors de l'adoption du budget 1979, le Parlement ayant choisi, pour éviter un conflit avec le Conseil, de faire jouer les dispositions du traité qui prévoient que le projet du Conseil est réputé approuvé si le Parlement ne l'a pas modifié dans un délai de quinze jours. A l'occasion de la modification du règlement intérieur du Parlement, plusieurs parlementaires français ont tenté d'introduire une disposition prévoyant un vote sur l'ensemble du budget. Leurs efforts sont restés vains : la Commission du règlement et des pétitions ne les a pas suivis et le Parlement, en session plénière, a rejeté leurs amendements. Cet échec est imputable à l'hostilité très vive et constamment réaffirmée de la Commission des budgets à l'encontre d'un vote d'ensemble sur le budget.

Ici, il ne s'agit pas d'un vote final à proprement parler, mais d'un vote qui clôt un débat par l'adoption d'une résolution.

Plus précisément, le Parlement fixe un certain nombre de priorités (en particulier énergie, dépenses sociales et régionales, coopération au développement) sur la base desquelles il fonde les augmentations de crédits.

Le secteur de l'énergie que le Parlement juge prioritaire fait l'objet d'une série d'amendements qui visent, d'une part, à rétablir les crédits inscrits par la Commission dans son avant-projet ; ceux-ci concernent en particulier les projets de développement technologique des hydrocarbures, la prospection d'uranium (43), le programme d'économie d'énergie et le développement de nouvelles sources. D'autre part, le Parlement inscrit un crédit de 5 MUCE destiné à financer des bonifications d'intérêt des prêts communautaires relatifs aux économies d'énergie (44). Il inscrit, de même, une réserve de 100 MUCE en crédits d'engagement destinée à financer des initiatives nouvelles. Enfin, il prévoit la création d'une « réserve opérationnelle globale pour le secteur de l'énergie », dotée de 150 MUCE en crédits d'engagement et de 50 MUCE en crédits de paiement (45).

Le Parlement est très ambitieux dans le domaine de la *politique sociale* (46). Il rétablit largement les crédits d'engagement du Fonds social (+ 60 MUCE, le Conseil ayant coupé 77) en vue de renforcer l'action de la Communauté, notamment dans les domaines de la formation professionnelle, de la

(43) Projet d'amendement adopté par 211 voix pour, 61 contre et 15 abstentions (notes de séance de l'auteur).

(44) Projet d'amendement adopté par 221 voix pour, 49 contre et 5 abstentions (notes de séance de l'auteur).

(45) Le Parlement rétablit un p.m. aux trois postes budgétaires de l'article consacré aux « actions dans le domaine du charbon ». Ainsi, un projet d'amendement socialiste tendant à inscrire 100 MUCE de crédits d'engagement pour l'« utilisation du charbon dans les centrales électriques » (poste 3230) n'est pas adopté, n'ayant recueilli que 201 voix (majorité 206), contre 54 et 33 abstentions (notes de séance de l'auteur). Peu auparavant, un projet d'amendement semblable émanant de la Commission de l'énergie et de la recherche, mais avec en plus un crédit de paiement de 50 MUCE, est rejeté.

(46) L'Assemblée, saisie de 23 propositions d'amendements, en adopte 12, dont 9 des 13 présentées par sa commission des affaires sociales et de l'emploi.

Parmi ces votes, 4 font l'objet d'un vote électronique nominal. Deux aboutissent à un résultat positif : un amendement augmentant les crédits d'engagement de 85 à 90 MUCE et les crédits de paiement de 40 à 45 MUCE pour les « actions en faveur des handicapés » par rétablissement des demandes de la Commission (244 voix pour, aucune contre et 22 abstentions), et un autre amendement ouvrant un article « Mesures en faveur des travailleurs frontaliers », doté d'un p.m. (224 voix pour, 56 contre et 5 abstentions). Ces deux amendements émanent de la commission des affaires sociales et de l'emploi.

Trois autres amendements font l'objet d'un vote électronique non nominal et aboutissent pour deux d'entre eux à un résultat positif (l'auteur n'a pas été présent à ce vote et n'a pu obtenir par la suite ce renseignement).

promotion de l'emploi, ainsi que de l'aide à la formation des femmes et des travailleurs handicapés. Il rétablit également les crédits de paiement presque au niveau demandé par la Commission dans son avant-projet (+ 135 MUCE, le Conseil ayant coupé 150). En outre, il souhaite que soient prises en compte, en raison de la crise économique, les difficultés des travailleurs dans certaines régions particulièrement touchées ou dans certains secteurs industriels victimes de la restructuration. A cette fin, un crédit est inscrit de 112 MUCE, en tant que contribution à la CECA, au titre de mesures sociales à prendre en liaison avec la restructuration de l'industrie sidérurgique (« volet social de la sidérurgie »), alors que la Commission n'avait proposé qu'un p.m. au chapitre 54, qui est la ligne d'accueil depuis 1980.

Dans le domaine de la *politique régionale*, le Parlement rétablit les crédits du Fonds régional sous quota au niveau exact demandé par la Commission dans son avant-projet : 260 MUCE en crédits de paiement et 190 MUCE en crédits d'engagement (projet d'amendement de M. Ansquer et consorts au nom du groupe des démocrates européens de progrès) par 222 voix pour, 23 contre et 37 abstentions (47). Il rétablit également les crédits du Fonds régional hors quota : 10 MUCE en crédits de paiement et d'engagement (projet d'amendement de la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire) (48).

S'agissant de l'*industrie*, le Parlement rétablit les crédits inscrits par la Commission : c'est le cas pour des actions dans les domaines de l'informatique, de la télématique, de la technologie, de l'industrie textile ou encore de la céramique et de l'industrie de l'habillement. Quant au domaine des *transports*, le Parlement inscrit, en particulier, un crédit de 15 MUCE au titre des projets en matière d'infrastructure.

Enfin, en ce qui concerne l'*aide au développement*, le Parlement rétablit, voire augmente, les crédits

dans les principaux domaines suivants : aide alimentaire, coopération financière et technique avec les pays en voie de développement (PVD) non associés, coopération dans le secteur énergétique, aide aux organisations non gouvernementales, aide aux victimes de catastrophes. Le total des crédits dépasse de 260 MUCE environ celui figurant dans le projet du Conseil (49).

Face à ces augmentations de crédits, le Parlement, dans le domaine relevant de la *politique agricole commune*, adopte avec beaucoup de discernement un certain nombre de propositions de modifications au projet de budget qui visent au contrôle rigoureux des dépenses de soutien des marchés agricoles. C'est ainsi qu'il propose une réduction de 50 MUCE des « aides au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des veaux » du poste 6210 (proposition de M. Pisani et consorts au nom du groupe socialiste), ainsi qu'une autre réduction de 20 MUCE des « aides au lait écrémé liquide destiné à l'alimentation des animaux autres que les veaux » du poste 6213 (proposition du groupe socialiste). En outre, il se prononce pour une réduction linéaire de 2 %, soit 254,5 MUCE, de toutes les lignes du FEOGA, section « Garantie », qu'il met en réserve afin de permettre à la Commission de faire face aux fluctuations des dépenses agricoles en cours d'exercice. Cette proposition est la proposition clé du Parlement dans le domaine agricole. Fondée sur une idée de M. Adonnino, elle consiste, sur le plan budgétaire, à constituer une réserve artificielle, puisqu'elle diminue linéairement toutes les lignes budgétaires du FEOGA/Garantie pourtant calculées par la Commission suivant les données à sa disposition sur le plan politique ; par contre, elle apparaît comme le témoignage d'une volonté de faire tenir les dépenses de la Garantie des marchés agricoles dans les limites de l'enveloppe financière déterminée par le Conseil.

De fait, le débat sur le FEOGA/Garantie est assez nourri. Trente textes sont déposés : 8 sont adoptés, 17 rejetés, 3 considérés comme caducs et 2 retirés. Des 8 propositions votées, nous venons d'en citer trois, les cinq autres concernant les points suivants : 1) inscription au titre 4 des montants compensatoires monétaires (M.C.M.) par 140 voix pour, 120 contre et 7 abstentions ; 2) et des montants compensatoires à l'occasion de l'adhésion de la Grèce (M.C.A) ; 3) déclaration à inscrire dans les com-

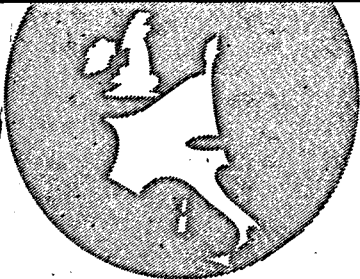
(47) La répartition des voix au sein de chaque groupe politique est la suivante, dans l'ordre de leur importance numérique : groupe socialiste : 80 pour (dont 12 Français) et 2 abstentions ; groupe du parti populaire européen : 82 pour (dont 3 Français) et 4 contre ; groupe des démocrates européens (conservateurs) : 25 pour, 13 contre et 15 abstentions ; groupe communiste : 11 pour et 4 contre (4 Français) ; groupe libéral et démocratique : 8 pour (dont 3 Français), 5 contre (dont 2 Français) et 14 abstentions (dont 6 Français) ; groupe des démocrates européens de progrès : 14 pour (dont 8 Français) et 1 abstention ; divers : 2 pour, 1 contre et 1 abstention. Sur les 48 Français qui prennent part au vote, 26 sont pour, 2 contre et 10 s'abstiennent.

(48) Des votes électroniques non nominaux ont lieu, mais leur résultat ne peut être donné ici, car l'auteur n'a pas été présent au vote et n'a pu, par la suite, obtenir le renseignement.

(49) Les crédits de l'aide au développement font l'objet d'un débat approfondi. Soixante-quatre propositions d'amendements sont déposées, dont 37 sont acceptées.

Les 4 propositions qui font l'objet d'un vote électronique nominal sont rejetées. Six autres propositions font l'objet d'un vote électronique, mais non nominal, aboutissant à quatre adoptions et deux rejets, leurs résultats ne pouvant être donnés ici, car l'auteur n'était pas présent à ce vote et n'a pu obtenir, par la suite, le renseignement.





mentaires du budget sur la notification des virements significatifs à la commission du contrôle budgétaire (entre chapitres et au sein des chapitres) ; 4) déclaration à inscrire dans les commentaires du budget à propos de la gestion des restitutions pour les produits laitiers ; et 5) transfert de 20 MUCE du poste 6213 « Aide en lait écrémé liquide destiné à l'alimentation des animaux autres que les veaux » au poste 6241 « Distribution de lait aux écoliers », sans avoir toutefois des conséquences financières sur le volume du budget.

Parmi les textes rejetés, relevons une proposition de modification de Mme Castle, qui n'entraîne aucune modification des crédits, mais qui comporte les indications politiques suivantes : « Com-mentaire : Ajouter à la fin : « Ces décisions « n'entraîneront aucune dépense supplémentaire « en ce qui concerne les titres 6 et 7 ». « Justifica-tion : La Commission a indiqué que des mesures « seraient proposées afin d'éviter tout accroisse-ment supplémentaire des dépenses de garantie. « Il est essentiel, si l'on veut atteindre cet objectif, « de renforcer la détermination du Conseil à cet « égard. Le présent amendement est censé y « contribuer ». Cette proposition est rejetée par 176 voix, 82 lui étant favorables et 4 s'abstenant (50).

Une synthèse du résultat des votes du Parlement en première lecture, le 6 novembre 1980, est donnée au tableau suivant, en ce qui concerne le domaine si sensible des DNO relevant de la section de la Commission. Pour celle-ci, il s'agit d'un succès puisque le Parlement propose le plus souvent le rétablissement des crédits que le Conseil avait coupés en première lecture (51).

#### Les votes du Parlement et les recettes

Le chiffre de 639 MUCE ne peut donc être atteint que parce que le Parlement propose de réduire de

(50) La répartition des voix au sein de chaque groupe politique est la suivante, dans l'ordre de leur importance numérique : groupe socialiste : 60 pour (dont 3 Français), 17 contre (dont 9 Français) et 1 abstention ; groupe du parti populaire européen : 3 pour et 80 contre (dont 6 Français) ; groupe des démocrates européens (conservateurs) : 10 pour, 37 contre et 1 abstention ; groupe communiste : 6 pour, 4 contre (4 Français) ; groupe libéral et démocratique : 23 contre (dont 11 Français) ; groupe des démocrates européens de progrès : 14 pour (dont 10 Français) et 1 abstention (1 Français) ; divers : 3 pour et 1 contre. Sur les 44 Français qui prennent part au vote, 3 sont pour, 40 contre et 1 s'abstient.

(51) On se trouve dès lors dans une situation très différente de celle suggérée par M. SPINELLI (Italien, apparenté au groupe communiste), qui proposait, le 9 octobre 1980, d'approuver le projet de budget du Conseil du 24 septembre 1980, puisqu'il était impossible de l'améliorer substantiellement, mais de censurer la Commission qui n'avait pas pris les mesures propres à éviter cette fâcheuse situation.

En MUCE

Politiques	Crédits (*)	Augmentation des (**)	
		Crédits pour engagements	Crédits pour paiements
Fonds régional	2	+ 200 000 000	+ 270 000 000
Fonds social	8	+ 60 000 000	+ 135 000 000
Energie	13	+ 353 300 000	+ 75 300 000
Recherche	6	+ 14 532 000	+ 10 604 000
Aide au développement	42	+ 601 882 000	+ 543 597 659
Divers	119	— 590 653 747	— 647 997 747
Total	190	+ 639 060 253	+ 386 503 912

(\*) Nombre de lignes budgétaires concernées.

(\*\*) Augmentation par rapport au projet de budget du 24 septembre 1980.

moitié (437 MUCE) le remboursement forfaitaire de 10 % aux Etats membres des frais encourus pour la perception des ressources propres. C'est ce qui reste de plus marquant parmi plusieurs idées avancées, notamment par le rapporteur général sur le budget, M. Adonnino, pour desserrer le carcan des ressources propres. Trois idées sont formulées :

— exiger des Etats membres de verser à l'avance la totalité de ressources propres TVA, la Commission prenant en charge la gestion de ce montant et le plaçant. L'idée est donc de modifier le système des versements par douzièmes mensuels, qui représente en soi déjà une avance sur le montant dû à ce titre à la Communauté, par un versement intégral au début de l'année grâce à une modification des règlements 2891/77, 2892/77 et du règlement financier du 21 décembre 1977. Ainsi, une masse d'environ 10 000 MUCE, dont une grande partie serait à placer par la Communauté auprès des banques, pourrait fournir des intérêts considérables à la Communauté, mais mettrait probablement peu ou prou certaines trésoreries des Etats membres en difficulté ;

— les crédits de paiement non utilisés au cours de l'exercice, et qui tombent en annulation pour une raison ou une autre, resteraient acquis à la Communauté et ne seraient pas rendus aux Etats membres (système du solde rétrocédé par voie d'un budget supplémentaire). Cette idée avait déjà été proposée par la Commission au moment de la modification du règlement financier général, ainsi que du règlement 2/71. Les Etats membres ne l'avaient pas acceptée. L'idée implique une modification de la réglementation financière actuelle. Une des utilisations de ces montants pourrait être la constitution d'un fonds de garantie en vue



d'opérations de prêts, de financement de dépenses supplémentaires pour certains secteurs prioritaires à déterminer d'une façon précise ;

— les Etats membres renonceraient aux remboursements de 10 % qui leur sont concédés pour couvrir les dépenses administratives à propos de la collecte des ressources propres à l'exclusion de la T.V.A. Cette proposition rencontre une difficulté juridique majeure, le remboursement des 10 % étant expressément prévu par la décision du 21 avril 1970, qui a valeur de traité, ce qui obligerait pour y renoncer à obtenir l'accord des Etats membres selon leurs procédures constitutionnelles propres.

En définitive, le 6 novembre 1980, le Parlement retient en partie la troisième de ces idées en proposant de suspendre provisoirement 50 % des remboursements (52). Le vote est acquis par 120 voix contre 118 et 15 abstentions, mais le Parlement ne s'acharnera pas par la suite à défendre cette proposition.

Le débat sur les recettes est d'ailleurs assez riche. Il porte sur le texte que nous venons d'évoquer, qui relève de l'état des dépenses, mais qui

(52) Le Parlement a considéré cette dépense, à juste titre, comme une D.O. La ventilation du vote n'est pas connue et les chiffres que nous donnons sont ceux que nous avons relevés lors du vote. La justification donnée est la suivante : « Le Parlement estime que dans la situation financière difficile des Communautés, il n'est possible de mettre en œuvre des politiques nouvelles qu'à condition d'augmenter les recettes ou de réduire les dépenses. Etant donné qu'à l'heure actuelle les gouvernements des Etats membres ne sont pas disposés à augmenter les recettes, il ne reste que la solution de la réduction des dépenses. Toutefois, cette solution ne peut être mise en œuvre que là où des répercussions néfastes sur l'évolution positive des Communautés ne sont pas à craindre. C'est pourquoi il convient d'envisager de diminuer de 437 356 000 UCE le crédit de l'article 400.

« Jusqu'à présent, les dépenses des Etats membres n'ont jamais été calculées avec précision : le taux de remboursement de 10 % repose simplement sur un acte politique ou sur une estimation financière. Etant donné que le montant de remboursement a été fixé par voie législative, la diminution du taux budgétaire entraîne sans doute un conflit qu'il serait possible d'éviter en invitant les Etats membres à modifier la décision du 21 avril 1970 ou à limiter, en cas de besoin, son application dans le temps et du point de vue quantitatif.

« En outre, le système en vigueur ne garantit pas que ceux qui supportent les frais administratifs et le coût de la perception des ressources propres sont également les bénéficiaires du remboursement forfaitaire.

« Les crédits relatifs aux nouvelles politiques sont transférés à l'article 100 afin de permettre la définition de ces nouvelles politiques conjointement avec le Conseil et la Commission.

« La Commission des budgets propose donc la suspension provisoire de 50 % de ces remboursements, en vue d'engager une discussion avec le Conseil sur cette question ».

concerne, en fait, les recettes et sur 19 projets d'amendements sur l'état des recettes lui-même. Sur ces 19 projets, 3 ont été adoptés qui n'ont d'ailleurs qu'un caractère formel : un projet de M. Aigner au nom de la commission du contrôle budgétaire à propos du contrôle des ressources propres (53), un autre projet de M. Aigner au nom également de la commission du contrôle budgétaire, modifiant la dénomination de l'article 953 comme suit : « Sommes récupérées sur les pertes subies » à la suite d'irrégularités et de négligences » et un projet de M. Adonnino, rapporteur général du budget, sur la création d'une deuxième partie du budget consacrée aux opérations en capital, problème dont nous reparlerons dans la quatrième partie de cet article.

Par contre, 16 « projets d'amendements » sont rejetés, qu'il est intéressant de citer pour comprendre les mouvements d'opinion au sein du Parlement :

— rejet d'un projet, de la commission de l'agriculture, de : « Prélèvements sur les huiles et matières grasses d'origines végétale et maritime destinées à la consommation », estimé à 365 MUCE. Le résultat de ce vote — qui est le premier à intervenir de façon nominale — donne 123 voix pour, 144 contre et 10 abstentions (54) ;

(53) « Inscrire le commentaire suivant au titre 1 « Ressources propres » de l'état des recettes : l'Autorité budgétaire prend les mesures nécessaires pour que la Commission dispose des moyens indispensables à l'exercice de ses responsabilités dans le domaine du contrôle des ressources propres, et qu'elle soit en mesure de garantir que les recettes de la Communauté sont perçues régulièrement, équitablement et uniformément dans tous les Etats membres.

« Le Conseil, après concertation avec le Parlement, arrêtera donc les dispositions permettant à la Commission d'être informée rapidement et complètement des pratiques irrégulières constatées dans les Etats membres, d'assurer en liaison avec les administrations nationales l'exacte perception des recettes, de prévenir et de rechercher les infractions à la réglementation communautaire dans ce domaine, et d'organiser leur représentation ».

#### JUSTIFICATION

« Plusieurs arrêts récents de la Cour de justice — dont le dernier dans l'affaire du « beurre de Côte » — ont souligné le décalage existant entre les responsabilités confiées à la Commission en matière de contrôle et de perception des ressources propres et les moyens dont elle dispose pour assurer ces responsabilités.

« Or, plusieurs propositions de réglementation, qui sont depuis un certain nombre d'années en instance devant le Conseil, contribueraient largement à renforcer les moyens de la Commission dans ce sens.

« La Commission du contrôle budgétaire estime indispensable qu'obligation soit faite au Conseil dans le cadre des commentaires du budget de se prononcer sur ces propositions ».

**TABEAU III**  
**EVOLUTION DES GRANDES MASSES BUDGETAIRES**  
**EN 1980 ET 1981**

— en crédits pour engagements —  
**DU BUDGET GENERAL**

BUDGET  DOMAINE		BUDGET 1980				BUDGET 1981								
		BUDGET ORDINAIRE		BUDGETS ORDINAIRE ET SUPPLEMENTAIRES		PROCEDURE BUDGETAIRE POUR LE BUDGET ORDINAIRE								
		en MUCE	en %	en MUCE	en %	AVANT-PROJET			PROJET			BUDGET		
						en Mio Ecus	en %	Variation en %	en Mio Ecus	en %	Variation en %	en Mio Ecus	en %	Variation en %
1	2	3	4	5	6	7 = $\frac{5}{3}$	8	9	10 = $\frac{8}{3}$	11	12	13 = $\frac{11}{3}$		
I. COMMISSION														
A. Crédits d'intervention														
• FEOGA-Garantie														
	11 485,5	66,32	11 485,5	65,68	12 941,5	59,84	+ 12,67	12 870,0	61,02	+ 12,05	12 870,0	60,93	+ 12,05	
• Développement interne														
• FEDER	1 165,0	6,73	1 165,0	6,68	1 600,0	7,40	+ 37,34	1 540,0	7,30	+ 32,19	1 540,0	7,29	+ 32,19	
• FSE	909,5	5,25	909,5	5,20	1 000,0	4,62	+ 9,95	963,0	4,57	+ 5,88	963,0	4,56	+ 5,88	
• FEOGA-Orientation	497,8	2,87	497,8	2,85	783,8	3,62	+ 57,45	729,8	3,46	+ 46,61	729,8	3,46	+ 46,61	
• Bonifications d'intérêt	200,0	1,15	200,0	1,14	200,0	0,92	—	200,0	0,95	—	200,0	0,95	—	
• Mesures suppl. (GB)														
• Divers	35,4	0,20	119,7	0,68	953,1	4,41	+ 698,24	955,0	4,53	+ 697,83	955,0	4,52	+ 697,83	
			75,4	0,43	69,1	0,32	— 8,36	61,4	0,29	— 18,57	76,4	0,36	+ 1,33	
• Sous-total	2 807,7	16,21	2 967,4	16,96	4 606,0	21,30	+ 55,22	4 449,2	21,09	+ 49,94	4 464,2	21,13	+ 50,44	
• Recherche, énergie, Industrie et transports														
	443,4	2,56	443,4	2,53	500,0	2,31	+ 12,76	397,0	1,88	— 10,46	412,0	1,95	— 7,08	
• Aide au développement														
	804,0	4,64	804,0	4,60	958,7	4,43	+ 19,24	828,7	3,93	+ 3,07	828,7	3,92	+ 3,07	
• TOTAL	15 540,6	89,73	15 700,3	89,76	19 006,2	87,88	+ 21,06	18 544,9	87,92	+ 18,12	18 574,9	87,94	+ 18,31	
B. Dépenses administratives														
• Personnel et fonctionnement														
	556,7	3,21	556,7	3,18	657,5	3,04	+ 18,11	607,9	2,88	+ 9,20	608,3	2,88	+ 9,27	
• Information														
	10,2	0,06	10,2	0,06	14,0	0,06	+ 37,25	10,9	0,05	+ 6,86	10,9	0,05	+ 6,86	
• Aides, subventions et réserve														
	56,1	0,32	56,1	0,32	66,0	0,31	+ 17,65	62,8	0,30	+ 11,94	62,8	0,30	+ 11,94	
• TOTAL	623,0	3,60	623,0	3,56	737,5	3,41	+ 18,38	681,6	3,23	+ 9,41	682,0	3,23	+ 9,47	
C. Remboursements aux Etats membres														
• 10 % ressources propres														
	789,2	4,56	802,5	4,59	874,7	4,04	+ 9	874,7	4,15	+ 9	874,7	4,14	+ 9	
• Mécanisme financier (GB)														
	45,4	0,26	45,4	0,26	513,8	2,38	+1 031,72	513,8	2,44	+1 031,72	513,8	2,43	+1 031,72	
• Remboursement (Grèce)														
					131,6	0,61	—	124,4	0,59	—	124,7	0,59	—	
• TOTAL	834,6	4,82	847,9	4,85	1 520,1	7,03	+ 79,28	1 512,9	7,18	+ 78,43	1 513,2	7,16	+ 78,46	
• TOTAL COMMISSION	16 998,2	98,15	17 171,2	98,17	21 263,8	98,32	+ 23,83	20 739,5	98,32	+ 20,78	20 770,1	98,33	+ 20,96	
II. AUTRES INSTITUTIONS														
	320,7	1,85	320,7	1,83	364,1	1,68	+ 13,53	352,7	1,68	+ 9,98	352,7	1,67	+ 9,98	
• TOTAL GENERAL	17 318,9	100	17 491,9	100	21 627,9	100	+ 23,65	21 092,2	100	+ 20,58	21 122,8	100	+ 20,76	

N.B. — Quelques explications sont nécessaires à la compréhension des tableaux III et IV, d'une part :

- Budget 1980 (ordinaire) : les montants donnés dans la colonne n° 1 sont ceux indiqués dans notre article cité à la note de bas de page (6) pages 367 et 370 ;
- Budget 1980 (ordinaire et supplémentaires) : les montants donnés dans la colonne n° 3 sont ceux de la colonne n° 1, complétés par les deux budgets supplémentaires (19) (23) ;
- Budget 1981 (avant-projet) : il s'agit de l'avant-projet de la Commission en date du 14 août 1980 ;
- Budget 1981 (projet) : il s'agit du projet du Conseil du 24 septembre 1980, complété par trois lettres rectificatives ;
- Budget 1981 (budget) : il s'agit du budget arrêté le 23 décembre 1980 ;

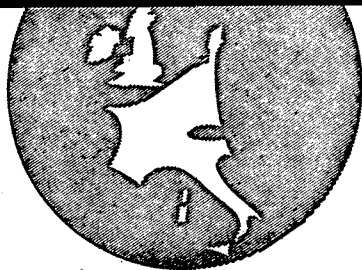
**TABLEAU IV**  
**EVOLUTION DES GRANDES MASSES BUDGETAIRES**  
**EN 1980 ET 1981**

— en crédits pour paiements —  
**DU BUDGET GENERAL**

DOMAINE	BUDGET		BUDGET 1980				BUDGET 1981								
			BUDGET ORDINAIRE		BUDGETS ORDINAIRE ET SUPPLEMENTAIRES		PROCEDURE BUDGETAIRE POUR LE BUDGET ORDINAIRE								
							AVANT-PROJET			PROJET			BUDGET		
	en MUCE	en %	en MUCE	en %	en MUCE	en %	en Mio Ecus	en %	Variation en %	en Mio Ecus	en %	Variation en %	en Mio Ecus	en %	Variation en %
	1	2	3	4			5	6	7 = $\frac{5}{3}$	8	9	10 = $\frac{8}{3}$	11	12	13 = $\frac{11}{3}$
<b>I. COMMISSION</b>															
<b>A. Crédits d'intervention</b>															
• FEOGA-Garantie	11 485,5	73,24	11 485,5	70,98			12 941,5	64,88	+ 12,68	12 870,0	66,68	+ 12,05	12 870,0	66,59	+ 12,05
• Développement interne															
• FEDER	403,0	2,57	403,0	2,49			770,0	3,86	+ 91,07	619,2	3,21	+ 53,65	619,2	3,20	+ 53,65
• FSE	374,3	2,39	700,7	4,33			710,0	3,56	+ 1,33	620,4	3,21	+ 11,46	620,4	3,21	+ 11,46
• FEOGA-Orientation	381,2	2,43	381,2	2,36			559,2	2,80	+ 46,69	516,8	2,68	+ 35,57	516,8	2,67	+ 35,57
• Bonifications d'intérêt															
• Mesures suppl. (GB)	200,0	1,28	200,0	1,24			200,0	1	—	200,0	1,04	—	200,0	1,03	—
• Divers	39,6	0,25	119,7	0,74			953,1	4,78	+ 696,24	955,0	4,95	+ 697,83	955,0	4,94	+ 697,83
• Sous-total			79,6	0,49			66,6	0,33	— 16,33	61,3	0,32	— 22,99	76,3	0,39	— 4,15
• Recherche, énergie, industrie et transports	1 398,1	8,91	1 884,2	11,64			3 258,9	16,34	+ 72,96	2 972,7	15,40	+ 57,77	2 987,7	15,46	+ 58,57
• Aide au développement	379,5	2,42	379,5	2,35			376,5	1,89	— 0,79	304,5	1,58	— 19,76	314,0	1,62	— 17,26
<b>TOTAL</b>	3 904,7	88,66	14 390,8	88,93			17 325,7	86,86	+ 20,39	16 755,2	86,80	+ 16,43	16 779,7	86,82	+ 16,60
<b>B. Dépenses administratives</b>															
• Personnel et fonctionnement	556,7	3,55	556,7	3,44			657,5	3,30	+ 18,11	607,9	3,15	+ 9,20	608,3	3,15	+ 9,27
• Information	10,2	0,07	10,2	0,06			14,0	0,07	+ 37,25	10,9	0,06	+ 6,86	10,9	0,06	+ 6,86
• Aides, subventions et réserve	56,1	0,36	56,1	0,35			66,0	0,33	+ 17,65	62,8	0,33	+ 11,94	62,8	0,32	+ 11,94
<b>TOTAL</b>	623,0	3,97	623,0	3,85			737,5	3,70	+ 18,38	681,6	3,53	+ 9,41	682,0	3,53	+ 9,47
<b>C. Remboursements aux Etats membres</b>															
• 10 % ressources propres	789,2	5,03	802,5	4,96			874,7	4,39	+ 9	874,7	4,53	+ 9	874,7	4,53	+ 9
• Mécanisme financier (GB)	45,4	0,29	45,4	0,28			513,8	2,58	+1 031,72	513,8	2,66	+1 031,72	513,8	2,66	+1 031,72
• Remboursement (Grèce)							131,6	0,66	—	124,4	0,64	—	124,7	0,65	—
<b>TOTAL</b>	834,6	5,32	847,9	5,24			1 520,1	7,62	+ 79,28	1 512,9	7,84	+ 78,43	1 513,2	7,83	+ 78,46
<b>TOTAL COMMISSION</b>	15 362,4	97,96	15 861,8	98,02			19 583,4	98,17	+ 23,46	18 949,8	98,17	+ 19,47	18 974,9	98,18	+ 19,63
<b>II. AUTRES INSTITUTIONS</b>	320,7	2,04	320,7	1,98			364,1	1,83	+ 13,53	352,7	1,83	+ 9,98	352,7	1,82	+ 9,98
<b>TOTAL GENERAL</b>	15 683,1	100	16 182,5	100			19 947,5	100	+ 23,27	19 302,5	100	+ 19,28	19 327,6	100	+ 19,44

d'autre part : les intitulés des dépenses correspondent à la nomenclature budgétaire suivante :

- |   |   |
|---|---|
| — FEOGA/Garantie                              | : titres 6 et 7   |
| — FEDER                                       | : chapitres 55 et 56  |
| — FSE   | : chapitres 50, 51 et 52  |
| — FEOGA/Orientation                           | : titre 8   |
| — Bonifications d'intérêts                    | : article 570   |
| — Mesures supplémentaires Grande-Bretagne     | : chapitre 58   |
| — Divers                                      | : Chapitres 30, 31, 35 et 59                                      |
| — Recherche, énergie, industrie et transports | : chapitres 32, 33, 34, 36, 37 et 39                              |
| — Aide au développement                       | : titre 9   |
| — Personnel et fonctionnement                 | : titres 1 et 2 (sauf articles 254, 272, 273, chapitres 28 et 29) |
| — Information                                 | : articles 254, 272 et 273  |
| — Aides, subventions et réserve               | : chapitres 28, 29 et 101   |
| — 10 % ressources propres                     | : chapitre 40   |
| — Mécanisme financier                         | : chapitre 41 et article 571                                      |
| — Remboursement Grèce                         | : chapitre 49   |



— rejet de sept projets émanant de M. Ansquer du groupe des démocrates européens de progrès (D.E.P.), tendant à instituer un « prélèvement sur les huiles et matières grasses d'origines végétale et marine, destinées à la consommation humaine et animale et sur tous substituts de céréales importés » ; le produit de ce prélèvement n'était pas chiffré, mais il était indiqué qu'un prélèvement « égal au tiers du prélèvement applicable au beurre permettrait de réduire à zéro le budget lait du FEOGA ». Rejet de projets de prélèvements par produits : sur le soja, le manioc et le gluten de maïs. Rejet d'un projet de prélèvement sur les importations de beurre néo-zélandais. Rejet d'un projet de cotisation à la production de margarine. Rejet d'un projet d'élévation de droits de douane sur le soja et le manioc ;

— rejet de cinq projets de communistes français tendant à établir un prélèvement sur les importations de céréales fourragères (maïs américain), évalué à 100 MUCE, un prélèvement sur l'importation de beurre néo-zélandais évalué à 90 MUCE, un « prélèvement spécial sur les huiles et matières grasses destinées à la consommation » et un « prélèvement sur les produits de substitution aux céréales (manioc) destinées à l'alimentation animale » et un prélèvement sur les semences de maïs ;

— rejet de deux projets du groupe des démocrates européens (conservateurs) tendant à augmenter l'« indemnisation de services et prestations fournis par le Centre commun de recherche (C.C.R.) à des tiers sur demande et contre rémunération (de 1 975 000 UCE à 11 975 000 UCE) » et à augmenter le produit de la vente de biens meubles par le même C.C.R. (de 1 000 à 25 000 000 UCE). Le groupe des démocrates européens avait, parallèlement, retiré un projet de « contribution financière à charge des producteurs de vin » ;

— rejet d'un projet du groupe du parti populaire européen de même inspiration que celui de la commission de l'agriculture.

##### **5°) Le deuxième projet de budget arrêté par le Conseil le 24 novembre 1980**

Le Conseil procède, lors de sa session des 24 et 25 novembre, à la deuxième lecture du projet de

(54) La répartition des voix au sein de chaque groupe politique est la suivante, dans l'ordre de leur importance numérique : groupe socialiste : 17 pour (dont 15 Français), 58 contre (dont 1 Français) et 1 abstention ; groupe du parti populaire européen : 64 pour (dont 4 Français), 11 contre et 6 abstentions ; groupe des démocrates européens (conservateurs) : 53 contre ; groupe communiste : 4 pour (4 Français) et 10 contre ; groupe libéral et démocratique : 23 pour (dont 13 Français) et 3 abstentions ; groupe des démocrates européens de progrès : 14 pour (dont 10 Français) ; divers : 1 pour et 7 contre. Sur les 47 Français qui prennent part au vote, 46 sont pour et un contre.

budget pour l'exercice 1981, amendé et assorti de propositions de modifications par le Parlement, que nous venons de décrire. Une rencontre préliminaire avec une délégation du Parlement a permis à cette dernière d'exposer au Conseil les priorités qui avaient inspiré le Parlement lors du débat budgétaire. En ce qui concerne les D.N.O. pour lesquelles des augmentations sensibles sont proposées par le Parlement, sous forme d'amendements, le Conseil s'en tient strictement, pour ce qui est des crédits d'engagement, au taux maximum d'augmentation des dépenses fixé conformément au traité (12,1 %) et pour ce qui est des crédits de paiement, il accepte un dépassement de ce taux de 7,75 %, portant ce dernier à 19,95 %. Il demande donc au Parlement de fixer un nouveau taux d'augmentation des dépenses non obligatoires en application de l'article 203, § 9/CEE et autres (voir tableau n° II). Pourtant, le Conseil fait encore preuve d'une rigueur extrême et sous-dote (« underbudgetise », suivant la très parlante expression anglaise) le Fonds social et le Fonds régional en crédits de paiement, créant ainsi l'occasion de conflits futurs.

En ce qui concerne les DO pour lesquelles le Parlement avait introduit des propositions de modifications qui, pour ce qui est des crédits du FEOGA, section « Garantie », se traduisent par une diminution des dépenses, le Conseil ne rejette ni la proposition du Parlement de réduire de 50 MUCE l'aide au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des veaux, ni celle prévoyant une réduction linéaire de 2 % sur tous les chapitres relatifs aux mesures de soutien des marchés agricoles en mettant le montant correspondant (254,5 MUCE) en réserve pour faire face aux augmentations de prix qui seront décidées pour la prochaine campagne. En ne rejetant pas ces deux propositions, le Conseil marque qu'il partage très largement le souci d'économie du Parlement, et qu'il attend « avec intérêt » les propositions de financement que la Commission lui transmettra au printemps prochain.

Les délibérations du Conseil durent seize heures et demie. Le résultat est acquis à la majorité qualifiée, sans que soit appliqué complètement l'accord du 22 mars 1979 par lequel huit délégations fixaient une procédure interne à appliquer en deuxième lecture (55). Les délégations italienne et irlandaise ne se rallient pas à la majorité.

Par référence au projet de budget adopté en première lecture, les montants des augmentations de crédits non obligatoires sont, pour ce qui est de la Commission, ceux du tableau qui suit.

Signalons toutefois encore le maintien — après une longue et difficile discussion — de l'article 54

(55) Voir l'article de l'auteur cité en note de bas de page (5) (pages 251 et 252).

créé en 1980 et intitulé « Contribution à la CECA au titre de mesures sociales en liaison avec la restructuration sidérurgique » (« volet social de la sidérurgie »). Le Conseil n'y inscrit toutefois qu'un p.m. et non le crédit de 112 MUCE proposé par le Parlement le 6 novembre.

En MUCE

Politiques	Crédits (*)	Augmentation des (**)	
		Crédits pour engagements	Crédits pour paiements
Fonds régional	2	+ 140 000 000	+ 119 200 000
Fonds social	5	+ 40 000 000	+ 60 400 000
Energie	9	+ 47 300 000	+ 300 000
Recherche			
Aide au développement	8	+ 49 450 000	— 550 000
Divers	44	— 45 682 367	— 45 672 367
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>+ 231 067 633</b>	<b>+ 133 677 633</b>

(\*) Nombre de lignes budgétaires concernées.

(\*\*) Augmentation par rapport au projet de budget du Conseil du 24 septembre 1980.

Ainsi, le nouveau projet de budget s'élève à 21 092,2 MUCE en crédits pour engagements et à 19 302,5 MUCE en crédits pour paiements.

— Les dépenses obligatoires (DO) représentent 80,51 % des crédits pour engagements et 86,42 % des crédits pour paiements, tandis que

— les dépenses non obligatoires (DNO) représentent 19,49 % des crédits pour engagements et 13,58 % des crédits pour paiements. La part des dépenses à financer sur les ressources propres T.V.A. correspond à un taux de 0,89 %.

#### 6°) La deuxième lecture du Parlement européen et les votes du 18 décembre 1980

La procédure budgétaire pour l'établissement du budget de l'exercice 1981 va alors être influencée, pour ne pas dire bouleversée, par celle relative à l'établissement du budget supplémentaire 2/80. Nous l'avons expliqué dans la première partie de cet article. Rappelons rapidement le déroulement des événements.

#### La rencontre de deux procédures

La Commission transmet au Conseil, le 4 décembre 1980, un *avant-projet de budget supplémentaire au budget de l'exercice 1980*, destiné notamment à accorder une aide d'urgence exceptionnelle de

40 MUCE aux victimes du tremblement de terre en Campanie et au Basilicate. En outre, la situation des paiements au titre du *Fonds social* faisant apparaître un déficit prévisible d'au moins 100 MUCE pour l'exercice 1980, la Commission se fonde sur les assurances données par le Conseil le 11 septembre 1979 lors de l'arrêt du projet de budget pour l'exercice 1980 et demande le renforcement des crédits de paiement du Fonds social à concurrence de 100 MUCE, ce qui porte l'avant-projet de budget supplémentaire à 140 MUCE.

Parallèlement, la Commission présente un *projet de lettre rectificative au projet de budget 1981* en vue d'assurer, en plus des aides d'urgence, la charge en bonification d'intérêts d'un prêt de 1 milliard d'UCE qui sera accordé par la Communauté à l'Italie, afin de contribuer efficacement à la reconstruction des zones sinistrées. Le coût des bonifications d'intérêts est estimé pour 1981 à 20 millions d'UCE.

Lors de sa session du 12 décembre 1980, le Conseil fixe le *projet de budget supplémentaire* à 100 MUCE, en réduisant les crédits demandés par la Commission pour faire face aux dépenses du Fonds social européen de 100 à 60 MUCE, auxquels s'ajoutent 40 MUCE d'aide au Mezzogiorno.

Le Parlement européen constate (56), d'une part, qu'un problème grave se pose en matière de dispo-

(56) Voir Journal officiel des Communautés européennes. Compte rendu de la séance du 16 décembre 1980, n° 1-264. Relevons quelques déclarations :

M. ADONNINO (Italien du parti populaire européen, rapporteur général pour le budget 1981), page 51 : « Je voudrais reprendre l'argument qui m'avait incité à souligner l'existence d'un rapport étroit entre le budget supplémentaire n° 2 de 1980 et le budget 1981. Pour quoi ce rapport ? Parce qu'il se rattache à ce principe souligné à plusieurs reprises par le Parlement et selon lequel, pour un développement équilibré de nos politiques et de nos actions, il est nécessaire d'avoir un rapport également équilibré entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement.

« Le Parlement a maintenant fait des efforts appréciables en ce sens, notamment au cours de la première lecture du budget 1981, mais il ne semble pas que le Conseil ait réussi à en faire autant dans ses conclusions si nous pensons que, surtout pour deux postes très importants, comme le Fonds social et le Fonds régional, les crédits de paiement, qui avaient été fixés jusqu'à maintenant par le Conseil en ce qui concerne le budget 1981, ne sont pas suffisants pour couvrir la part des paiements par rapport aux engagements qui ont été autorisés pour cet exercice également par le Conseil. « Cela est donc une des questions essentielles que nous devons résoudre dans les heures à venir, avant le vote final, et la possibilité de les résoudre nous est peut-être offerte par le budget supplémentaire n° 2 de 1980 qui fait apparaître de manière plus claire la connexion entre les deux budgets ».

M. DANKERT (socialiste néerlandais, rapporteur général pour le budget 1980), pages 57 et 58 : « Il existe, bien entendu, une corrélation, notamment en raison de la situation pénible des ressources propres en 1981 et, par



nibilité de crédits de paiement, tant pour le Fonds social que pour le Fonds régional et, d'autre part, que le Conseil n'est pas disposé à inscrire au budget supplémentaire pour 1980 et au budget ordinaire pour 1981 les crédits nécessaires, tout en acceptant de faire un lien entre les deux budgets (57). Il se rappelle également que le budget 1980, arrêté le 9 juillet 1980, laisse intacte sa marge de manœuvre en ce qui concerne les crédits pour paiements (379,8 MUCE).

« conséquent, de la tendance du Conseil à déplacer une partie des problèmes de 1981 vers 1980 et une autre partie vers 1982 — en fait, nous aurions également dû avoir, dans ce débat, un rapporteur général pour 1982, mais il n'est pas encore nommé. Il existe encore une corrélation parce que l'effort entrepris pour 1980 par cette Assemblée en vue de redéfinir la relation entre les engagements et les paiements n'a pas tout à fait réussi du fait que la Commission a pu dépenser plus qu'elle ne l'avait supposé, notamment dans le secteur social et dans le secteur régional, et que le Conseil n'a tenu que très partiellement ses promesses à ce sujet. En outre, il ne paraît pas disposé, pour 1981, à tenir compte, ne serait-ce que partiellement, de l'effort entrepris en 1980 par le Parlement pour définir clairement, sur le plan budgétaire, la relation entre les engagements et les paiements... Ensuite, le Fonds social. La Commission a demandé 100 millions d'unités de compte pour pouvoir s'acquitter, en 1980, de ses obligations de paiement. Une évolution prometteuse, puisque le Conseil et le Parlement n'ont cessé de se plaindre des montants importants qui restaient, à la fin de l'année, au budget de la Commission et que celle-ci ne parvenait pas à dépenser. Je m'étonne dès lors que le Conseil n'ait voulu donner que 60 millions des 100 millions demandés. Un membre du Conseil se serait écrié qu'un tel montant pèserait trop lourd sur son trésor national, comme si la Communauté n'avait pas de ressources propres et un autre aurait dit que la Commission ne pourrait pas dépenser cette somme avant le 1<sup>er</sup> janvier. L'argument me paraît pauvre lorsqu'on pense que le Conseil a promis, l'année dernière, à l'occasion du budget 1980, de mettre à la disposition de la Commission les crédits de paiement nécessaires pour 1980 au cas où la situation l'exigerait. La Commission a dit, à plusieurs reprises, que la situation l'exigeait. Hier encore, et avant cela à la Commission des budgets, elle a confirmé que le montant réclamé pourrait être dépensé en 1980. Puisque le Parlement doit veiller à ce que les crédits de paiement soient disponibles lorsque les engagements ont été approuvés et sont exécutables, le Parlement est aussi, me semble-t-il, tenu de mettre les 100 millions demandés à la disposition de la Commission. Cela m'amène en fait aux problèmes de 1981. En 1980, comme je viens de le dire, le Conseil avait promis que la Commission pourrait disposer des crédits de paiement nécessaires, au cas où la situation l'exigerait. A l'instigation de la Commission des budgets, du rapporteur et de beaucoup d'autres, le Parlement a essayé d'obtenir du Conseil au moins la même promesse pour 1981. Le Parlement aurait évidemment préféré que les crédits de paiement nécessaires soient prévus au projet de budget de 1981, mais même une promesse l'aurait partiellement satisfait. Cette promesse n'est pas venue et nous venons de constater, à l'occasion de la situation en 1980, que les promesses du Conseil ne sont honorées qu'à 60 pour cent. Cela signifie que le Conseil a inscrit au budget des crédits d'engagement qui ne sont pas accompagnés des crédits de paiement correspondants et que le projet de budget

#### Le mélange de deux procédures et le vote du budget supplémentaire n° 2/80

Le 16 décembre 1980, M. Dankert annonce clairement les conclusions tactiques et stratégiques de la commission des budgets du Parlement en déclarant : « Dans ces circonstances, la commission des budgets vous propose de décider une mesure d'exception. Une décision dont j'ai déjà dit qu'elle était peu orthodoxe sur le plan de la technique budgétaire, mais qui nous conduit néanmoins à notre but, à savoir de prévoir, dans le budget, la garantie que ceux qui peuvent, sur la base des crédits d'engagement pour 1981, espérer quelque chose du Fonds social ou du Fonds régional, voient leurs espoirs convertis en espèces sonnantes et trébuchantes. La mesure d'exception que la commission des budgets vous propose de prendre est de décider que les droits auxquels les clients du Fonds social et du Fonds régional peuvent prétendre sur la base des crédits d'engagement pour 1981 soient financés par les crédits restants de 1980. Le terme « crédits restants » est sans doute une description trop sommaire. En fait, ce que nous proposons, c'est qu'une partie des 300 millions de crédits de paiement qui n'ont pas été utilisés en 1980 sur la marge du Parlement soit reprise au budget supplémentaire n° 2 de 1980 afin de pouvoir satisfaire aux engagements pris par le Conseil pour 1981. »

M. Tugendhat (Membre de la Commission chargé du budget) déclare à son tour : « Le schéma d'action suggéré par la commission des budgets

« se caractérise par un manque considérable de crédits de paiement, tant en ce qui concerne le Fonds régional que le Fonds social. Vu la vitesse à laquelle les crédits de ces deux fonds s'écoulaient en ces années difficiles, il faut craindre sérieusement une faillite ou une cessation de paiements de la Commission, si le Parlement n'apporte pas, d'une manière ou d'une autre, un changement à cette situation.

« Il semble toutefois — si j'ai bien compris le Conseil — que ces 170 millions ne peuvent pas figurer au budget de 1981, tout d'abord parce que le Conseil ne tient pas à ce que le pourcentage maximum de hausse aille loin au-delà du taux actuel de 19,7 % et ensuite parce que le Parlement peut difficilement pousser à l'extrême des crédits de paiement qui ne sont que la conséquence d'une décision prise par le Conseil lui-même en matière d'engagements et que le Parlement, sans entrer dans un conflit inextricable avec le Conseil, voudrait encore mettre en œuvre quelques-unes de ses propres priorités dans le domaine de l'énergie et de l'aide au développement ».

(57) Un troisième Conseil « Budget », réuni le 17 décembre 1980 à Strasbourg, entrecoupé d'une réunion de concertation, fait un lien entre les deux budgets, mais ne peut faire qu'une offre inacceptable pour la délégation du Parlement. A noter que lors d'une seconde rencontre dans la journée, le Président du Conseil en exercice est seul en face de la délégation du Parlement, toujours présidée par Madame VEIL.

« — c'est-à-dire de consacrer, dans le budget supplémentaire de 1980, un volume considérable de dépenses à des fins qui sont indéniablement dans l'intérêt de la Communauté et, par voie de conséquence, de renoncer à vouloir augmenter des dépenses similaires non obligatoires dans le budget 1981, lorsque les finances de la Communauté seront nécessairement plus comprimées — ce schéma donc me paraît témoigner à la fois du sens des responsabilités et d'une bonne imagination : une bonne imagination parce qu'il permet au Parlement d'exercer pleinement et d'une manière constructive ses attributions indiscutables et le sens des responsabilités parce qu'il doit fournir aux deux volets de l'autorité budgétaire l'occasion d'aboutir à un accord. Mais pour qu'il en soit ainsi, nous aurons besoin d'une réponse rapide, mais surtout positive du Conseil et, pour ma part, je lui lance un appel pour qu'il agisse de la sorte... La Commission a toujours défendu et continuera à défendre le point de vue que les crédits de paiement doivent découler automatiquement du niveau des engagements. C'est précisément parce que les paiements sont une conséquence logique des engagements que les engagements qui ont déjà été pris et ceux que l'autorité budgétaire nous autorise à prendre l'année suivante doivent être honorés par un niveau correspondant de crédits de paiement. C'est un problème que le Conseil a évité jusqu'ici d'aborder tout à fait de face, mais c'est un problème qu'il est impossible de négliger ou de mettre sur le côté indéfiniment.

« On peut évidemment avoir un certain nombre d'idées à ce sujet. On peut, par exemple, estimer que le niveau voulu des paiements doit être inscrit maintenant au budget 1981 pour s'intégrer ainsi à la négociation globale sur le montant dont le projet de budget doit être augmenté. Ce serait, bien entendu, la manière normale de procéder. Par contre, on peut aussi admettre que ces crédits soient fournis par le biais de budgets supplémentaires. C'est la manière moins normale de procéder. C'est moins normal, c'est moins orthodoxe, mais c'est — et c'est là l'essentiel, je crois — parfaitement possible. Le Parlement suggère la seconde solution, et du fait des circonstances financières de la Communauté, il suggère de recourir au budget supplémentaire de 1980. Cette solution, je l'ai déjà dit, est ingénieuse, mais l'autorité budgétaire doit reconnaître qu'elle entraîne, pour les reports et les transferts, des conséquences qui devront alors aussi être acceptées en toute logique — pour autant, bien entendu, qu'il soit décidé d'emprunter cette voie pour trouver une solution aux problèmes qui se posent à nous en ce moment » (58).

Le Conseil n'ayant pas manifesté la volonté de fixer un nouveau taux d'augmentation des DNO. en crédits de paiement pour les deux grands fonds structurels, le Parlement vote, le 18 décembre, huit amendements (59) qui ont eu pour effet d'augmenter les crédits du Fonds social inscrits au projet de budget supplémentaire n° 2 pour 1980 de 60 à 326,4 MUCE (60), le montant de 40 MUCE pour l'aide au Mezzogiorno restant inchangé.

(58) Voir Journal officiel des Communautés européennes. Compte rendu de la séance du 16 décembre 1980, n° 1-264, pages 58 et 59, 67 et 68.

(59) Les huit amendements comportent la justification suivante : « A la suite de la décision prise par la Commission des budgets par 15 voix pour et 3 abstentions, il a été décidé d'ajouter au budget supplémentaire n° 2 de l'exercice 1980, par voie d'amendement, a) les paiements proposés par la Commission dans son avant-projet de budget, nécessaires pour honorer les engagements avant la fin de 1980 ; b) les paiements proposés par la Commission des affaires sociales dans le budget de 1981, nécessaires pour honorer les engagements contractés en 1980 ou antérieurement.

« De cette manière, le Parlement permet que soient résolues certaines des difficultés fréquemment rencontrées dans le domaine social lorsqu'il s'agit d'honorer les engagements. Cette approche permettra également que le budget de 1981 soit adopté sans plus de retard et sans difficultés nouvelles. La Commission devrait effectuer des reports de droit indispensables aussi rapidement que possible ».

Par ailleurs, l'amendement relatif au poste 5100 : « Aides visant à améliorer la situation de l'emploi de certaines régions » (+ 188,6 MUCE), comporte l'explication suivante :

« De l'augmentation proposée de 188,6 MUCE, il se pourrait que 150,8 MUCE au moins soient nécessaires pour faire face aux engagements contractés au titre du chapitre 55 « Fonds régional ». A l'issue de la procédure de report, la Commission devra présenter une proposition de virement lorsqu'elle saura avec précision quel est le montant total nécessaire à ces deux politiques ».

Enfin, l'amendement relatif au poste 5101 : « Aides visant à améliorer la situation de l'emploi de certains groupes d'entreprises » (+ 9,4 MUCE) contient l'explication ci-après : « 4,9 MUCE de l'augmentation sus-mentionnée doivent être virés, durant l'exercice 1981, à un nouveau poste 5102 « Interventions visant à améliorer la situation de l'emploi de certaines branches économiques à adapter au progrès technique », qui doit être créé dans le cadre du budget de l'exercice 1981 ».

(60) Dans le budget ordinaire pour l'exercice 1980, le poste 5100 était le seul poste doté de crédits de l'article 510, intitulé : « Interventions visant à améliorer la situation de l'emploi de certaines régions, de certaines branches économiques à adapter au progrès technique, ou de certains groupes d'entreprises ». Lorsqu'il vote, le 18 décembre, des amendements au titre des crédits de paiement du Fonds social, le Parlement veut renforcer les moyens de cet article. Il perd toutefois de vue que la nomenclature existant en 1980 est différente de celle qui est en train d'être fixée pour 1981, puisque dans celle-ci vont être ouverts trois postes : le poste 5100 « Aides visant à améliorer la situation de l'emploi dans certaines régions », le poste 5101 « Aides visant à améliorer la situation de l'emploi dans certains groupes d'entreprises », le poste 5102 « Interventions visant à améliorer la situation de l'emploi dans certaines branches économiques à adapter





Dans la résolution votée au terme de la discussion, le Parlement : « § 3

« 3. considère qu'il convient de modifier certaines lignes budgétaires afin de permettre à la Commission d'honorer ses engagements au cours des douze prochains mois et de faire face aux engagements entraînant des paiements en 1980 ;

« 4. modifie par conséquent les chapitres du budget relatifs à la politique sociale, en reconnaissant qu'il pourra s'avérer nécessaire de transférer certains des crédits qui y sont inscrits au chapitre 55 « Fonds régional » en 1981 pour satisfaire aux engagements dans ce domaine ;

« 5. fait remarquer que certains des crédits inscrits au budget devront être reportés automatiquement sur le budget de 1981 ;

« 6. souligne que cette méthode, qui tient compte de l'accroissement inévitable des paiements en 1980 et en 1981 — nécessaire pour honorer les engagements que la Communauté a contractés en 1980 et au cours des exercices précédents — et qui établit ainsi un lien entre les problèmes relatifs au budget supplémentaire de 1980 et au budget de 1981, pourrait permettre d'adopter le budget de 1981 sans autres difficultés ni retard ;

« 7. fera tout ce qui est en son pouvoir pour trouver une solution à ces problèmes dans le cadre de la procédure de concertation précédant la seconde lecture du projet de budget supplémentaire n° 2 et du budget de 1981 » (61).

Le Parlement vote le projet de budget supplémentaire, à l'exception des membres du groupe libéral et démocratique et des membres du groupe communiste (62).

En raison de ce vote, l'assiette 1980 des DNO augmente, comme le montre le tableau n° II, de même que la marge de manœuvre pour le budget 1981. Dès lors, le Parlement peut faire tenir ses amendements dans cette marge de manœuvre légèrement accrue.

#### **Le mélange de deux procédures et le vote sur les lettres rectificatives n° 2 et n° 3 au projet de budget pour 1981**

Dans la foulée des votes sur le budget supplémentaire 2/80, le Parlement vote les lettres rectifi-

ter au progrès technique ». Dès lors, les amendements qu'il vote en faveur du poste 5101 qualifié dans le budget 1980 de « reconversion industrielle » sont, en fait, destinés aux « groupes d'entreprises » et au « progrès technique ».

Lors de la publication du budget, le Parlement, conscient de cette bavure, a inscrit l'ensemble des crédits supplémentaires sur le poste 5100.

(61) Voir Journal officiel des Communautés européennes n° C 346 du 31 décembre 1980, pages 45 et 46.

(62) Il n'y a malheureusement pas de trace officielle des résultats de ce vote.

oatives n° 2 et n° 3 au projet de budget. Il ajoute à cette occasion un crédit de 15 MUCE à l'article 590, intitulé : « aide à des populations de la Communauté victimes de catastrophes ». Par ce vote, il augmente la masse des DNO du budget 1981 au-delà du taux d'augmentation constaté par la Commission le 1<sup>er</sup> mai 1980, mais il reste dans le cadre de ce taux maximum appliqué à l'assiette, élargie quelques minutes auparavant, des DNO du fait du vote du budget supplémentaire 2/80.

#### **Le mélange de deux procédures et le vote sur les amendements au projet de budget pour 1981**

Malgré le fait que la stratégie du Parlement apparaisse clairement (63), à savoir tenir le budget dans la limite du taux d'augmentation des DNO et renoncer à tout autre projet, 124 projets d'amendements lui sont soumis au titre de la section consacrée à la Commission. Quinze d'entre eux sont adoptés, 90 rejetés et 19 retirés.

Pourtant, au cours de ses premiers votes, le Parlement approuve les 4 amendements qui lui sont soumis pour ce qui concerne les sections des autres Institutions : effectifs du Comité économique et social (d'une part, 7 emplois nouveaux (64) et, d'autre part, 5 transformations d'emplois), effectifs de la Cour de justice (19 emplois nouveaux et 18 transformations d'emplois) et effectifs de la Cour des comptes (5 emplois nouveaux).

Le temps des votes pour la section consacrée à la Commission se déroule rapidement et ne donne lieu qu'à trois votes électroniques nominaux (64), le premier sur l'amendement du groupe libéral tendant à créer une « réserve opérationnelle globale pour le secteur de l'énergie », ramenée pourtant à 30 MUCE en crédits d'engagement et à 15 MUCE en crédits de paiement par la commission des budgets (par 30 voix et une abstention) le 10 décembre 1980, et deux autres dont nous parlerons plus loin.

Parmi les 15 amendements votés à la section consacrée à la Commission, un seul a une véritable valeur politique, à savoir celui qui augmente de 15 MUCE en crédits d'engagement et de 9,5 MUCE en

(63) Il faut observer que durant cette procédure budgétaire, la thèse selon laquelle le Parlement conserve une marge de manœuvre n'a plus été défendue, ce qui constitue une véritable nouveauté (voir notamment du même auteur l'article cité à la note de bas de page (5) (pages 243 et 244).

(64) Il y a un vote électronique non nominal pour la création de sept emplois nouveaux au Comité économique et social (225 voix pour et 56 contre, d'après les notes de séance de l'auteur).

En dehors des trois votes électroniques nominaux, il n'y eut aucun autre vote électronique pour la section Commission, ce qui ne nous permet donc pas d'analyser les scrutins.



crédits de paiement le poste 3241 « programmes de développement de nouvelles sources d'énergie ». Cet amendement, additionné à l'amendement concernant l'aide au Mezzogiorno, porte à 30 MUCE l'augmentation des crédits d'engagement et à 24,5 MUCE celle des crédits de paiement par rapport au projet de budget du 24 novembre 1980. Il y a donc augmentation des DNO en crédits d'engagement, laquelle s'inscrit pourtant dans le cadre de la nouvelle marge de manœuvre créée par le vote du budget supplémentaire 2/80. Les 14 autres amendements adoptés s'analysent ainsi :

— deux amendements pour créer 58 emplois permanents nouveaux, 25 emplois temporaires nouveaux, sans augmentation des dépenses, et pour transformer 45 postes d'agents locaux en postes permanents (65) ;

— un amendement inscrivant 10 MUCE de l'article 289 « Ecoles européennes » au chapitre 100, dans l'attente d'un rapport sur la gestion de ces écoles ;

— six amendements inscrivant dans les commentaires une ventilation entre les grandes catégories de dépenses (généralement « personnel », « fonctionnement » et « dépenses opérationnelles ») pour l'Agence européenne d'approvisionnement, les Ecoles européennes, le Centre pour le développement de la formation professionnelle, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, l'Association européenne pour la coopération et les délégations de la Commission dans les pays du Sud de la Méditerranée.

— deux amendements (?) créant les chapitres 90 « FED : coopération avec les Etats ACP » et 91 « FED : coopération avec les PTOM associés à la Communauté », ce qui constitue une forme de budgétisation du FED ;

— trois amendements ouvrant avec un p.m. deux postes budgétaires au titre d'un article « Fonds commun pour les produits de base », intitulés « Financement des stocks régulateurs » et « Financement de mesures d'amélioration structurelle du marché mondial », ainsi qu'un article intitulé : « Participation communautaire au fonds international de développement (F.I.D.A.) » ;

— un amendement (?) modifiant le commentaire du titre 6 « les virements de chapitres et à l'intérieur des chapitres devront être préalablement notifiés à la commission du contrôle budgétaire lorsque les montants impliqués portent sur un volume

significatif. Les dispositions de l'article 101 du règlement financier, dans le cadre de la révision en cours, devront permettre un contrôle plus effectif des dépenses dans ce secteur ».

La précipitation dans laquelle s'achèvent les travaux du Parlement européen — et peut-être même une certaine incompréhension des événements qui se succèdent — font que 90 projets d'amendements sont rejetés, généralement parce qu'ils auraient entraîné une augmentation des DNO, nécessitant une co-décision, reconnue comme impossible, avec le Conseil, sans qu'il ait été possible de substituer des p.m. aux crédits envisagés (66). Ainsi, pour la troisième année, disparaît un important travail de préparation budgétaire.

En définitive, le Parlement augmente, par voie d'amendements, les crédits du projet de budget adopté par le Conseil en deuxième lecture de 30 MUCE en engagements et de 24,5 MUCE en paiements.

Les ambitions du Parlement se sont restreintes par rapport au 6 novembre 1980, comme le montre le tableau suivant :

En MUCE

Politiques / Crédits	(*)	Augmentation des (**)	
		Crédits pour engagements	Crédits pour paiements
Fonds régional			
Fonds social			
Energie	1	+ 15 000 000	+ 9 500 000
Recherche			
Aide au développement	5	+ p.m.	+ p.m.
Divers (***)	12	350 000	350 000
Aide au Mezzogiorno	1	+ 15 000 000	+ 15 000 000
Total	19	+ 30 350 000	+ 24 850 000

(\*) Nombre de lignes budgétaires concernées.

(\*\*) Augmentation par rapport au projet de budget du Conseil du 24 novembre 1980.

(\*\*\*) Dont 3 pour les autres Institutions.

(65) Un amendement tendant à revaloriser 160 emplois du tableau général des effectifs et 20 emplois relevant du CCR n'est pas adopté bien qu'à la Commission des budgets, le 10 décembre 1980, il ait recueilli 18 voix pour, 8 contre et 3 abstentions. Cet échec sera amèrement ressenti par la Commission, qui pour la troisième fois se voit refuser des possibilités de promotion pour son personnel.

(66) Un bon exemple en est donné par le rejet d'un projet d'amendement, initié par M. COLLA (socialiste belge), prévoyant des « bonifications d'intérêts pour un programme de prêts de la Communauté en vue d'économiser l'énergie », déjà ramené à un p.m. et 5 MUCE au chapitre 100 par la Commission des budgets le 10 décembre (par 29 voix contre une), sur le principe duquel il y avait une large adhésion.



### Les votes finaux du Parlement

Plusieurs votes d'une certaine signification politique interviennent encore après les votes sur les 124 projets d'amendements relevant de la section consacrée à la Commission. Dans l'ordre chronologique, relevons d'abord les votes sur trois propositions de rejet global du budget :

- rejet d'une proposition de M. Pannella et consorts (groupe de coopération technique) ;
- rejet d'une proposition de M. Baillot et consorts (communistes français) ;
- rejet d'une proposition de M. de la Malène et consorts (groupe des démocrates européens de progrès) (67) qui, après un vote électronique nominal, recueille 26 voix contre 222 et 25 abstentions (68).

Après ces trois votes se déroule encore un vote négatif sur une proposition de décision présentée par M. Bonde, du groupe de coordination technique,

(67) Cette proposition de rejet global se lit ainsi : « Le Parlement européen : considérant que le projet de budget de 1981 pouvait être adopté malgré deux orientations qui faisaient craindre une mise en cause des objectifs de la politique agricole commune ; « considérant, en effet, que l'accord du 30 mai affectait un des piliers de la politique agricole commune, la solidarité financière ; « considérant, d'autre part, qu'un deuxième pilier de la politique agricole commune, celui de la préférence communautaire, était gravement altéré tant par cet accord que par le prolongement sans cesse renouvelé des périodes transitoires ; « considérant qu'aujourd'hui la décision du Conseil, en acceptant la réduction des crédits du FEOGA, s'engage encore davantage dans la voie du démantèlement de la politique agricole commune et risque même d'affecter profondément la revalorisation nécessaire des prix agricoles ; « estimant que cette attitude est d'autant plus grave que la Commission a entrepris, sur les directives du Conseil, de préparer des propositions sur l'avenir de la politique agricole commune, et qu'elle peut y trouver des raisons supplémentaires de la modifier fondamentalement ; « considérant que les décisions du Conseil ne sont même pas compensées, ni par la mise en œuvre de nouvelles politiques communes, ni par des efforts en faveur de l'emploi, des transports, du développement, de la culture et de l'énergie ; « décide par ces motifs de rejeter le projet de budget pour l'exercice 1981 ».

(68) La répartition des voix au sein de chaque groupe politique est la suivante, dans l'ordre de leur importance numérique : groupe socialiste : 2 pour, 56 contre (dont 2 Français) et 14 abstentions ; groupe du parti populaire européen : 85 contre (dont 5 Français) et 1 abstention ; groupe des démocrates européens : 55 contre ; groupe communiste : 1 pour et 6 abstentions (tous Français) ; groupe libéral et démocratique : 1 pour, 23 contre (dont 9 Français), 1 abstention (Français) ; groupe des démocrates européens de progrès, initiateur de la proposition : 15 pour (dont 11 Français), 1 contre ; divers : 7 pour, 2 contre et 3 abstentions. Sur 34 Français qui prennent part au vote, 11 sont pour, 16 contre et 7 s'abstiennent. Quarante-sept ne prennent pas part au vote.

sur la fixation d'un nouveau taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires. Mme Veil, en sa qualité de Président, déclare que la pratique constante du Parlement a toujours été de considérer que le budget adopté en deuxième lecture par le Parlement constituait en lui-même une proposition d'augmentation de ce taux. Elle estime donc qu'il n'y a pas lieu de soumettre cette proposition au vote du Parlement. Le Parlement accepte cette manière de procéder.

Intervient, enfin, un vote d'une haute signification politique, après des votes sur 23 propositions d'amendements à la proposition de résolution contenue dans le rapport de M. Adonnino, dont 14 sont adoptées. Par ce vote nominal, l'ensemble de la résolution ainsi amendée est rejetée par 162 voix contre (les groupes socialiste, communiste, libéral, démocrate européen de progrès et les divers), 141 pour et 4 abstentions (69).

Peu avant que n'intervienne ce vote, M. Tugendhat, au nom de la Commission, déclare : « Je voudrais dire que c'est la troisième année consécutive que nous terminons dans une situation difficile et chaotique. Le moment me semble décidément venu pour les trois institutions de réfléchir très sérieusement à l'ensemble de la procédure budgétaire et pas seulement à la procédure proprement dite, mais également à la façon dont nous l'appliquons, à l'enchaînement des étapes, au calendrier, et à tout le reste » (Applaudissements). J'ai le ferme espoir que les deux présidences en exercice du Conseil de l'an prochain seront en mesure de collaborer avec vous, Madame le Président, avec le Parlement et avec nous, pour chercher une meilleure façon de traiter cette question qui constitue après tout le trait d'union par excellence entre le Conseil et le Parlement et qui est vitale pour le succès de la Communauté (Applaudissements) ».

Dans la foulée de ces votes, le Parlement vote encore le lendemain une résolution sur « la fixation du taux des prélèvements CEEA et l'établissement du budget opérationnel de la CEEA pour 1981 », dont l'objet même n'appartient pas au thème de notre article. Pourtant, cette résolution traite en partie du « volet social de la sidérurgie » dont nous

(69) La répartition des voix au sein de chaque groupe politique est la suivante, dans l'ordre de leur importance numérique : groupe socialiste : 86 contre (dont 16 Français) ; groupe du parti populaire européen : 84 pour (dont 3 Français), 1 contre et 2 abstentions (Français) ; groupe des démocrates européens : 54 pour et 1 abstention ; groupe communiste : 28 contre (dont 6 Français) ; groupe libéral : 1 pour (Français), 27 contre (dont 9 Français) ; groupe des démocrates européens de progrès : 2 pour, 12 contre (dont 9 Français) et 1 abstention ; divers : 8 contre. Sur 46 Français, 4 votent pour (MM. PFLIMLIN, PONIATOWSKI, SEITLINGER et SIMONNET), 40 contre, 2 s'abstiennent.

avons déjà parlé (chapitre 54). Ainsi, on peut y lire : « Le Parlement : § 9 : renvoie au budget supplémentaire n° 2 des Communautés européennes pour l'exercice 1980. § 10 : invite, dans ces conditions, la Commission à utiliser une partie des crédits inscrits dans ce budget au titre du secteur social pour des mesures sociales dans le secteur sidérurgique » (70). Ici se crée une ambiguïté qui subsiste encore. En effet, pour mener une action sociale en faveur des ouvriers de la sidérurgie, il faut disposer de crédits d'engagement et de crédits de paiement (dissociés ou non). Or, le budget supplémentaire 2/80 ouvre des crédits de paiement supplémentaires, mais aucun crédit d'engagement nouveau. Réaliser l'opération de virement suggérée par le Parlement signifierait donc non seulement virer des crédits de paiement, mais également des crédits d'engagement relevant du Fonds social, en portant atteinte, dès lors, aux moyens de celui-ci.

#### 7°) L'achèvement des deux procédures budgétaires et l'arrêt des deux budgets

Le Conseil tient une longue et difficile quatrième réunion le 22 décembre 1980, mais ne peut trouver en son sein une majorité pour rejeter les amendements au budget supplémentaire. Dès lors, il parvient à la conclusion suivante, qui a été communiquée au Président du Parlement : « Les amendements proposés par l'Assemblée constituent, selon un certain nombre de délégations, un détournement des procédures budgétaires. Le Conseil n'a pu se prononcer sur ces amendements ». Le 23 décembre 1980, le Président du Parlement européen constate donc, conformément aux traités, *l'arrêt définitif du budget supplémentaire n° 2/1980* (71).

Les deux amendements au projet de budget pour 1981 se situant à l'intérieur de la nouvelle marge de manœuvre du Parlement en raison de l'arrêt du budget supplémentaire n° 2/80 (voir tableau n° II), le Président du Parlement constate, le 23 décembre 1980, conformément aux traités et en l'absence de décision contraire du Conseil, *l'arrêt définitif du budget de l'exercice 1981* (72). Sur cette base,

(70) Voir Journal officiel des Communautés européennes n° C 346 du 31 décembre 1980, pages 97 et 98.

(71) Sur la base du budget supplémentaire n° 2 ainsi arrêté par le Parlement, les crédits définitifs de l'exercice 1980 s'élèvent à 17 491,9 MUCE en crédits pour engagements et à 16 182,5 MUCE en crédits pour paiements (voir colonnes 3 et 4 des tableaux III et IV). Dès lors, le montant à financer sur les ressources propres TVA correspond à un taux de 0,73 %.

(72) Le porte-parole du Parlement déclare le 23 décembre 1980 : « Le Président du Parlement européen ayant été informé le 23 décembre, par la présidence du Conseil, que le Conseil n'avait modifié aucun des amendements apportés par l'Assemblée au projet de budget supplémentaire

les crédits pour engagements s'élèvent à 21 122,8 MUCE et les crédits pour paiements à 19 327,6 MUCE (voir colonnes 11, 12 et 13 des tableaux III et IV). Le taux de TVA correspondant aux dépenses à financer sur cette catégorie de ressources propres s'établit à 0,89 %.

#### 8°) Les réactions à l'arrêt des deux budgets avant le 31 décembre 1980

Le 23 décembre 1980, le directeur général des budgets de la Commission des Communautés européennes demande, par dix-neuf télex (73), aux Administrations nationales, de prendre les dispositions nécessaires pour que soient versés certains montants au titre de la TVA (74). Il s'agit :

— d'une part (neuf télex), des versements pour le budget supplémentaire 2/80, conformément à l'article 10 § 3, 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas du Règlement du Conseil (CEE, EURATOM, CECA) n° 2891/77 du 19 décembre 1977 (75). Ces dispositions ont donc pour conséquence que, puisque ce budget a été arrêté en décembre, tout son montant doit être versé en une seule fois ;

n° 2 pour 1980, a constaté que, conformément aux dispositions du traité, ce budget supplémentaire était définitivement arrêté. La procédure pour l'adoption du budget de la Communauté pour 1981 étant également achevée, le Président a prononcé le même jour l'arrêt de ce budget.

(73) Dans son recours devant la Cour de justice, dont nous parlerons dans la deuxième partie de cet article publiée plus tard, le gouvernement allemand qualifie les télex du directeur général des budgets de décisions ; en fait, il s'agit de notifications d'une réglementation préexistante, c'est-à-dire des obligations chiffrées des intéressés.

(74) Il s'agit seulement des versements TVA, car le versement des droits de douane et des prélèvements agricoles se fait automatiquement, au rythme des faits générateurs que sont les importations extra-communautaires.

(75) Le troisième paragraphe de l'article 10 se lit ainsi : « 3. Toutefois, l'inscription des ressources TVA ou, le cas échéant, des contributions financières basées sur le produit national brut intervient le premier jour ouvrable de chaque mois, et ce à raison d'un douzième des sommes résultant à ce titre du budget.

« Toute modification du taux de la taxe sur la valeur ajoutée ou, le cas échéant, des contributions financières basées sur le produit national brut est motivée par l'arrêt définitif d'un budget rectificatif ou supplémentaire et donne lieu au rajustement des douzièmes inscrits depuis le début de l'exercice.

« Ce rajustement intervient lors de la première inscription suivant l'arrêt définitif du budget rectificatif ou supplémentaire.

« Le douzième relatif à l'inscription du mois de janvier de chaque exercice est calculé sur la base des sommes prévues par le projet de budget ; la régularisation de ce montant intervient à l'occasion de l'inscription relative au mois suivant. Lorsque le budget n'est pas arrêté définitivement avant le début de l'exercice, le calcul des douzièmes se fait également sur la base des sommes prévues par le projet du budget ; la régularisation intervient alors au moment de la première échéance suivant l'arrêt définitif du budget ».



— d'autre part (dix télex), des versements pour le budget ordinaire 1981, conformément à l'article 10 § 3, 1<sup>er</sup> alinéa du Règlement du Conseil n° 2891/77 qui stipule que l'inscription des ressources propres TVA au crédit du compte de la Commission intervient le premier jour ouvrable de chaque mois, et ce à raison d'un douzième des sommes résultant à ce titre du budget, et au 4<sup>e</sup> alinéa de ce même paragraphe qui fixe que le douzième relatif à l'inscription du mois de janvier est calculé sur la base des sommes prévues par le projet de budget (75). En outre est applicable l'article 30 du Règlement financier qui stipule que les douzièmes sont convertis dans les monnaies nationales respectives sur la base du taux de l'Ecu du premier jour ouvrable suivant le 15 du mois qui précède le versement. Ces dispositions ont donc pour conséquence que le premier versement est calculé sur la base du projet de budget et non sur celle du budget arrêté.

Le 24 décembre 1980, les services du Premier Ministre publient à Paris un long communiqué dans lequel le Gouvernement français, après avoir rappelé les faits qui constituent pour lui un détournement grave des procédures, déclare : « § 3. Le « Gouvernement français ne peut admettre que les « dispositions du traité soient ainsi manifestement « détournées de leur objet. Il s'étonne que la « Commission, organe collégial qui a la garde du « traité, se prête à de tels détournements de droit. « Ce projet met gravement en péril le jeu normal « des institutions communautaires et affecte le bon « fonctionnement des procédures budgétaires qui « repose sur la coopération confiante des institu- « tions — Conseil et Assemblée — entre lesquelles « se partagent les pouvoirs budgétaires. Elles ont « pour résultat d'accroître les dépenses d'une « manière excessive au moment où, dans une « situation économique et internationale qui consti- « tue un grave sujet de préoccupation, tous les « Etats membres multiplient les efforts pour cons- « truire une politique budgétaire rigoureuse. § 4. « Le Gouvernement français, pour sa part, entend « tirer les conséquences de cette situation, notam- « ment en ce qui concerne les appels de contribu- « tion que la Commission de Bruxelles lancera pour « financer les dépenses de la Communauté. Il n'ac- « ceptera d'y répondre que dans la limite des « dépenses qui ont été acceptées par le Conseil « des Ministres de la Communauté à l'issue de la « première lecture du projet de budget supplémen- « taire pour 1980 ».

Ce communiqué provoque une mise au point de Mme Simone Veil, Présidente du Parlement européen, qui déclare à France-Inter qu'« il y aurait eu une véritable trahison vis-à-vis du Parlement si le budget

n'avait pas été arrêté... S'il y a des observations à faire sur la procédure budgétaire, il appartient éventuellement à certains Gouvernements de saisir la Cour de justice qui est l'autorité pour l'apprécier ». En prenant ensuite la parole à TF 1, Mme Veil précise : « Si le Conseil avait souhaité que ce projet de budget ne soit pas adopté, il suffisait qu'il ne me le renvoie pas ! Or, il me l'a renvoyé, en estimant simplement qu'il n'avait pas à se prononcer sur les aménagements ». Mme Veil précise qu'il s'agit de moins d'un milliard de francs français à répartir entre l'ensemble des pays de la Communauté, ce qui représente 1,25 % du budget communautaire. Mme Veil ajoute encore : « Nous ne sommes pas du tout sortis de nos pouvoirs puisque, de toute façon, la marge de manœuvre n'a pas été dépassée », pour conclure : « Ces types de conflits sont, au plan national, fréquents entre les Parlements nationaux et les Gouvernements et ils se règlent par des discussions et des compromis » (76).

Le 31 décembre, le Ministre français du budget, M. Papon, qui participait au Conseil du 22 décembre 1980, écrit aux Gouvernements membres et à la Commission que son Gouvernement estime que les deux budgets ne peuvent être considérés ni comme réputés arrêtés, ni comme arrêtés au sens de l'article 203 § 5 et 7 du traité de Rome, car il considère que les amendements du Parlement au budget supplémentaire pour 1980 constituent un grave détournement de procédure, étant entachés d'irrégularités. Il déclare estimer que la communication du Président du Conseil ne pouvait avoir pour objet, ou pour effet — puisque le Conseil ne s'était pas prononcé — d'informer le Parlement, au sens de l'article 203 § 5/OEE, qu'il n'avait modifié aucun des amendements. Dès lors, conclut M. Papon, la présidence de l'Assemblée n'était pas en mesure d'arrêter le budget supplémentaire pour 1980, le délai prévu par le traité n'étant pas écoulé.

En conséquence, le Gouvernement français estime ne devoir effectuer, à titre conservatoire, au titre du budget supplémentaire n° 2/80, qu'un versement de TVA calculé sur la base du montant retenu par le Conseil du 12 décembre, de façon notamment à permettre le financement des aides d'urgence à l'Italie. Quant au budget pour 1981, il constate que la situation de la procédure budgétaire pour 1980 comporte la nécessité d'un relèvement par le Conseil du taux maximum d'augmentation des DNO, la procédure budgétaire n'étant pas terminée. Cette constatation le conduira, le 2 février 1981, à ne

(76) Nous avons repris cette analyse du déroulement des événements à une information de l'« Agence Europe » en date du 30 décembre 1980.

procéder, à partir de février 1981 (77), à des versements, au titre de la TVA, qu'au niveau du projet de budget du 24 novembre 1980, puisqu'en janvier 1981, les versements se font, d'après le règlement, de toute façon, au niveau du projet de budget (75).

En fait, le Gouvernement français veut politiser l'affaire, comme le montre de façon évidente la déclaration de M. Bernard-Reymond, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, qui annonce que la France n'a pas l'intention de saisir la Cour de justice du différend, en ajoutant : « Il s'agit d'un problème de politique et pas juridique ». De son côté, M. Jacques Delors (socialiste français, membre du Parlement européen) juge que Mme Veil « n'avait fait que son devoir en arrêtant le budget ».

Pendant ce temps, les autres capitales gardent le silence, même si on affirme que Bonn et peut-être Copenhague et La Haye pourraient suivre l'exemple français. En Belgique toutefois, le Ministre du Budget, M. Mathot, fait savoir, le 29 décembre, que son Gouvernement ne contribuera pas au financement des 266 MUCE de crédits de paiement ajoutés au budget supplémentaire 2/80.

En définitive, les Gouvernements belge et allemand procèdent à des versements, comme le Gouvernement français, pour ce qui est du budget supplémentaire 2/80. Pour ce qui est du budget 1981, seul le Gouvernement allemand adopte, le 29 janvier 1981, une attitude comparable à celle du Gouvernement français (78). Quant aux Gouvernements irlandais, italien, néerlandais et britannique, ils procèdent aux versements sans réserve, les Gouvernements danois et luxembourgeois avec réserve.

(77) Le gouvernement français invoquera l'article 10 § 3, alinéa 4 du Règlement n° 2891/77 déjà cité (75) concernant le cas où « le budget n'est pas arrêté définitivement avant le début de l'exercice ». Il considère donc que la Communauté vit en régime de douzièmes provisoires.

Il faut toutefois relever que le gouvernement français se fonde sur le projet de budget adopté en deuxième lecture, le 24 novembre 1980, et non sur celui adopté en première lecture, comme il l'avait fait lors de la crise budgétaire relative au budget pour l'exercice 1979 (voir article cité en note de bas de page (5), page 254).

Cette situation ne manque pas d'humour, si on se souvient qu'en 1977, lorsque les Institutions réfléchissaient à la meilleure façon d'adapter les crédits d'engagement et les crédits de paiement, qui se généralisaient dans le budget, aux concepts de « taux maximum d'augmentation des DNO », de « nouveau taux », de « marge de manœuvre du Parlement », le Conseil était d'opinion que ceux-ci ne devaient s'appliquer qu'aux crédits d'engagement, les crédits de paiement pouvant être laissés à la décision de dernier ressort du Parlement, ce que ce dernier avait refusé. Ceci avait conduit à les appliquer aux uns et aux autres.

\*  
\*\*

La première partie de cet article se termine sur ces événements.

Dans une seconde partie, nous décrivons comment la Communauté européenne est sortie de cette deuxième « crise budgétaire », puis nous analyserons les novations qu'a apportées le budget pour 1981 sur le plan du droit et de la procédure, et nous terminerons par un examen du contenu de ce budget.

Ici, nous n'ajouterons qu'un mot pour dire que si la Communauté européenne commence l'année 1981 dans une situation de crise budgétaire, ce qui est fâcheux, elle dispose toutefois d'un budget, ce qui est heureux.

(78) Le gouvernement allemand, le 30 décembre 1980, estime que le budget supplémentaire n° 2/80 méconnaît l'article 1 § 5 du règlement financier, qui limite la procédure du budget supplémentaire aux « circonstances inévitables, exceptionnelles ou imprévues », ainsi que les articles 199, 1<sup>er</sup> alinéa et 202, 1<sup>er</sup> alinéa/CEE, relatifs à l'annualité des budgets.

Pour le budget de 1981, il considère, le 29 janvier 1981, qu'il y a eu violation des formes substantielles de la procédure prévue à l'article 203 § 9/CEE en ce qui concerne la fixation d'un nouveau taux maximum d'augmentation des DNO.



# LE JUSTE RETOUR : LOI COMMUNAU- TAIRE ? (II)

Reno Maurizio TONELLI

*Docteur Sciences Politiques, Université de Bologne  
Diplômé au Centre Européen Universitaire de Nancy*

## Deuxième thème (\*) :

### Le juste retour dans le domaine de la coopération scientifique et technique : le conditionnement de tout un système

La coopération scientifique et technique en Europe s'est traduite par la création de nombreuses organisations intergouvernementales qui ont donné lieu à un ensemble disparate de plusieurs institutions caractérisées par la diversité des Etats les composant, par la variété des statuts juridiques et des objectifs les définissant (1).

Cette coopération de type sectoriel, consacrée à un sujet précis ou à un projet déterminé, a dû affronter un nombre croissant de difficultés et elle a vécu sous le signe de l'instabilité et d'un état de crise presque permanent.

L'exemple le plus significatif reflétant une telle situation est fourni par la coopération dans le domaine spatial (2) ; les échecs qui ont marqué son évolution montrent mieux que beaucoup d'autres les conséquences liées à une application restrictive de la notion de « juste retour ».

L'accomplissement des premiers pas vers la coopération européenne en matière spatiale remonte au début de 1960, lorsque après avoir évalué les conséquences du retard pris par l'Europe dans ce nouveau domaine, on s'est rendu compte que seul un effort concerté et la mise en œuvre de moyens financiers considérables pouvaient permettre au vieux continent de continuer à apporter une contribution importante à la recherche scientifique au niveau international. C'est ainsi que l'on assiste, en

(\*) Le premier thème de cette étude a été publié dans le numéro 247, mai 1981 de la Revue.

(1) Pour une étude exhaustive en la matière, voir :

— Actes des colloques d'Aix-en-Provence et de Nice, les cadres juridiques de la coopération internationale en matière scientifique et le problème européen. Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, 1970.

— J. TOUSCOZ, « La coopération scientifique internationale », Editions techniques et économiques, Paris, 1973.

(2) Voir :

— N. BARRY, « La coopération européenne en matière spatiale », thèse, Paris, 1964 ;

— M.G. BOURELY, « Les organisations européennes de coopération en matière spatiale », Revue Française Droit Aérien, 1964, pp. 271 et suiv. ;

— Idem, « Les organisations de l'espace », Juris-classeur de droit international, fasc. 195, février 1966, pp. 1-29 ;

— S. COURTEIX, « Etapes vers l'Europe spatiale », Annuaire français de Droit international, 1966, pp. 503 et suiv.

1962, à la création de deux organisations dont le domaine d'activité déborde la recherche fondamentale pour déboucher sur le plan de la science appliquée.

Ces organisations avaient pour but d'obtenir, par la coopération internationale, des réalisations qui jusque-là résultaient des efforts financiers, scientifiques et techniques des deux « Grands » : l'U.R.S.S. et les Etats-Unis ; il s'agissait du CECLES/ELDO (European Launcher Development Organization) et du CERS/ESRO (European Spatial Research Organization) (3).

La première était une organisation européenne pour la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux, et la deuxième était consacrée exclusivement à la recherche spatiale (4). Mais, le but de constituer un « contre-poids » aux deux grandes puissances n'a pas été atteint : en effet, les difficultés et les échecs dus aux divergences irréductibles qui séparent les politiques spatiales des pays européens, dont les objectifs sont différents et parfois incompatibles, ont empêché jusqu'ici l'élaboration d'une vraie politique commune et ont entraîné de nombreuses crises dans lesquelles l'intérêt économique et financier a toujours joué un rôle prédominant.

C'est surtout ce dernier aspect qui retiendra notre attention dans les développements qui suivront, en prenant comme exemple la crise traversée par l'ELDO. Pour bien comprendre la nature des difficultés auxquelles cette organisation a dû faire face, il est peut-être utile de rappeler certaines considérations générales qui ont trait au système de financement des organisations à caractère scientifique en général.

Cette brève analyse nous montrera dans quelle mesure les faiblesses d'un tel système ont contribué à l'échec d'ELDO.

(3) A ces deux organisations s'ajoutera, en 1964, la Conférence Européenne de Télécommunications Spatiales (CETS), créée dans le triple objectif de prouver la capacité de l'Europe en matière de satellites de télécommunication en réalisant un satellite expérimental en commun ; de concerter et de coordonner l'attitude des pays européens vis-à-vis des tentatives d'organisation mondiale des télécommunications par satellites et enfin, d'étudier les possibilités de réaliser des satellites d'application européenne dans d'autres domaines (météorologie, contrôle de la navigation aérienne, etc.).

(4) Pour une vue plus approfondie sur le fonctionnement et l'évolution de ces organisations, voir :

— J. TASSIN, « Vers l'Europe spatiale », Paris, Denoël, 1970.

— M. BOURELY et KALTENECKER, « ELDO-ESRO » dans « Les cadres juridiques de la coopération scientifique internationale », op. cit., pp. 125-147.

# 1. QUELQUES REMARQUES PRÉLIMINAIRES SUR LE SYSTÈME DE FINANCEMENT QUI CARACTÉRISE LES ORGANISATIONS SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES EN GÉNÉRAL

Dès que l'on se trouve en présence d'organisations de coopération en matière scientifique et technologique visant à la réalisation d'un programme commun, la question du financement se révèle assez délicate en raison tout d'abord du coût généralement élevé de l'opération, et ensuite du fait qu'en général, les évaluations primitives de celui-ci sont le plus souvent dépassées.

Le financement peut avoir plusieurs origines : il peut notamment être issu de l'organisation elle-même, à condition qu'elle possède des fonds propres provenant de la rentabilité des activités qu'elle déploie (ce qui n'est pas généralement le cas), ou provenant d'un système de ressources propres qui procure des fonds par voie de prélèvements.

Mais le mécanisme de financement le plus fréquent est celui qui passe par le budget ordinaire de l'organisation, alimenté par les contributions étatiques définies par le système des clés de répartition unique.

Quelles sont les difficultés « classiques » découlant d'un tel mode de financement ?

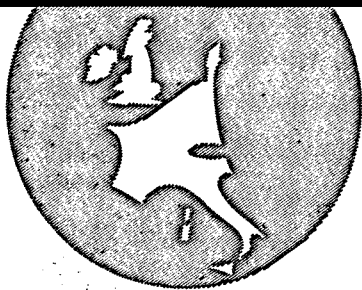
Elles ont trait tout d'abord à la définition des clés, et ensuite à la nécessité, souvent inéluctable au cours de l'exécution des programmes, des « rallonges » budgétaires.

Pour ce qui est des clés, on sait bien, et cela est parfaitement compréhensible, que dans un programme de coopération scientifique ou technique, chaque partie tient à contribuer, en fonction de son intérêt, à l'action entreprise et des bénéfices qu'elle peut escompter en tirer. Pour aller à l'encontre de cette exigence, le système de la clé de répartition unique peut se révéler insuffisant par manque d'élasticité.

En effet, on peut élaborer, dans le cadre des buts poursuivis par l'organisation, un programme qui comprend plusieurs projets ; ces projets à leur tour peuvent revêtir un degré d'intérêt différent suivant les exigences des partenaires.

Dans ces conditions, il faudrait prévoir, pour chaque projet, une clé particulière qui représenterait ainsi, non seulement le coefficient de participation budgétaire, mais aussi le coefficient d'intérêt des Etats dans les actions engagées. De cette façon seulement, le système, en acquérant le degré d'adaptabilité requis, serait apte à remédier aux inconvénients découlant du manque d'enthousiasme de certains Etats à l'égard de projets qu'ils jugent peu intéressants, mais auxquels ils sont statutairement tenus de contribuer.





Cette formule de la multiplication des clés — qui représente la forme la plus perfectionnée de ce qu'on appelle la « coopération à la carte » — se heurte cependant à de nombreuses difficultés de caractère technique et procédural, et ne facilite certainement pas la formation de ce minimum d'esprit communautaire qui devrait caractériser toute association d'Etats visant la réalisation d'objectifs communs.

La deuxième difficulté à laquelle ce système de financement doit faire face est celle des dépassements financiers.

En effet, étant donné le caractère incertain et imprévisible du domaine de la recherche, le budget ne peut être qu'approximatif et doit, le plus souvent, être étoffé selon les exigences contingentes. Ceci complique davantage le problème, car si un Etat intéressé à un projet manifeste toujours une certaine réticence à l'égard d'une augmentation imprévue de sa contribution, cette dernière sera d'autant plus difficile à obtenir lorsqu'il s'agira d'un Etat qui ne se sent que lointainement concerné par le projet en question.

Une opération qui n'arrive pas à recueillir l'intérêt de tous les partenaires risque fort de se trouver paralysée en cours de réalisation devant faire l'objet d'une « renégociation » chaque fois qu'il y a dépassement des crédits prévus. Le risque de blocage pourrait être évité, ou du moins diminué, en faisant appel à un aménagement des procédures de vote dans le sens d'une plus grande souplesse, en substituant, par exemple, à la règle de l'unanimité, celle de la majorité, ou même le vote pondéré.

Quant aux « rallonges » budgétaires, le système des plafonds à ne pas dépasser semble apte à donner à l'organisation la marge de sécurité et la liberté de mouvement nécessaires pour mener à bien la réalisation du projet dont elle a été chargée.

La solution des difficultés que l'on vient de rappeler, et dans lesquelles il est toujours possible de voir en arrière-plan la préoccupation du juste retour, détermine, dans une large mesure, la réussite d'une entreprise commune.

## 2. ELDO : ANALYSE D'UNE CRISE

Les raisons qui devaient conduire à la création d'ELDO furent assez circonstanciées.

En septembre 1960, la Grande-Bretagne proposa aux pays européens de participer à une organisation qui avait pour but la construction en commun d'un lanceur d'engins spatiaux assez lourds en utilisant, comme premier étage, la fusée « Blue Streak » dont les Anglais avaient commencé le développement pour satisfaire des besoins militaires, mais qui se

révélaient peu adaptée pour cet usage en raison du progrès technique et de la nouvelle politique de défense britannique (5).

La France se déclara disposée à accueillir la proposition britannique, à condition que les autres pays européens participent au projet et que lui soit confiée la construction du deuxième étage.

Ces propositions furent examinées au cours d'une première conférence tenue à Strasbourg en février 1961 qui jeta les bases de la future coopération. Celle-ci devait se concrétiser huit mois plus tard par l'élaboration d'un projet de convention qui fut signé, dans sa forme définitive, au printemps 1962.

La Convention portant création du CECLES/ELDO entra en vigueur le 29 février 1964 (6).

L'organisation avait pour objet « la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux et leurs équipements, appropriés à leurs utilisations pratiques et à leur livraison aux utilisateurs » [article 2 (1)] et elle devait en outre, à l'aide d'une action concertée, harmoniser les politiques spatiales des Etats membres.

A cet effet, la coopération devait s'exercer au sein de l'organisation au moyen de programmes correspondants chacun à un certain contenu technique et arrêtés selon des modalités qui illustrent très bien la méthode de la coopération à la carte et le respect de la « loi » du juste retour.

### a) La technique des programmes et la répartition des travaux

Aux termes de l'annexe mentionnée à l'article 19 de la Convention, le programme était défini comme « l'ensemble des recherches, études et travaux

(5) « Blue Streak », qui fonctionnait à partir d'une base fixe à l'aide d'un carburant liquide qui rendait la mise à feu relativement longue, était devenue inutilisable comme lanceur militaire. En effet, un ennemi éventuel aurait eu le temps d'envoyer plusieurs salves nucléaires successives sur les lieux de lancement britanniques. Aussi, la Grande-Bretagne décida-t-elle l'achat, aux Etats-Unis, des fusées Polaris (à combustible solide et à délai de mise à feu quasi instantané) embarquées sur des sous-marins dont elle acceptait le rattachement au Commandement intégré de l'OTAN ; elle perdait de ce fait son indépendance stratégique, le programme Polaris excluant, en raison de son coût, toute autre forme de dissuasion nationale.

(6) La Convention était accompagnée de deux protocoles annexes : le protocole financier et le protocole concernant certaines responsabilités à l'égard du programme initial. Certains des pays qui avaient participé aux travaux préparatoires ne l'ont pas signée. L'organisation comprenait ainsi six membres européens (République fédérale d'Allemagne, Belgique, France, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni) et l'Australie, que des accords antérieurs liaient au Royaume-Uni et qui fournissait le site de lancement de Woomera pour les essais de la fusée Blue Streak.

Pour plus de détails sur la création du CECLES/ELDO cf. G. GROSCLAUDE, « Le CECLES », RGDIP, 1968, n° 3, pp. 657 et suiv.

administratifs de l'organisation ayant pour but la réalisation d'un lanceur d'engin spatial ». Les programmes étaient appelés à changer dans le temps : la Convention distinguait entre le programme initial qu'elle définissait elle-même et les programmes dits « ultérieurs » qui auraient été définis par la suite [article 16 (2) (3)].

Pour ce qui est de la participation aux programmes, il y a lieu d'observer que, si les Etats membres étaient tenu de participer au programme initial, il n'en était pas de même pour les « ultérieurs ».

En effet, selon l'article 4 de la Convention, les Etats décidaient s'ils étaient ou non « intéressés » ; dans la négative, ils ne contribuaient pas au financement du programme, mais ils perdaient un certain nombre de droits prévus par le texte institutif (7), sans pour autant perdre leur qualité de membres de l'organisation.

Une fois le programme établi, les travaux devaient, pour son exécution, être répartis entre Etats membres de manière à équilibrer les sommes versées au titre des contributions, par un volume correspondant de contrats placés auprès des firmes industrielles des pays respectifs. Cette formule était très représentative de l'application du juste retour : l'Etat participait au financement proportionnellement à l'importance qu'il occupait dans l'exécution du projet et il retrouvait ensuite sous forme de contrats à exécuter par ses nationaux la part de sa contribution (8).

Il s'agissait donc, dans le cas d'ELDO, d'une application exemplaire de la formule qui tient compte de la nécessité de souplesse qui doit caractériser une organisation de ce type afin de maintenir un minimum de cohésion. Mais même s'il était possible dans le cadre des buts généraux de l'organisation, à

(7) L'Etat qui ne participait pas au financement du programme ultérieur :

— n'avait pas le droit de voter sur les questions se rapportant à ce programme [article 14 (3) (b)] ;

— ne pouvait pas utiliser les installations affectées au programme [article 5 (3)] ;

— ne pouvait pas avoir accès aux travaux de l'Organisation [article 8 (1) (b)] ;

— ne pouvait acquérir les éléments mis au point en commun (article 9) et ne pouvait être associé à leur exploitation commerciale (article 10).

(8) Le barème des contributions qui n'était pas basé sur le PNB des Etats, étant donné la position avancée de la Grande-Bretagne et de la France dans les travaux par rapport aux autres Etats membres, était selon l'article 4 du Protocole financier le suivant :

. RFA	22,01 %
. Belgique	2,85 %
. France	23,93 %
. Italie	9,78 %
. Pays-Bas	2,46 %
. Grande-Bretagne	38,79 %

100,00 %

chacun des Etats membres, de participer ou non à une entreprise donnée, les problèmes financiers liés à une application littérale du juste retour et à l'absence d'un plafonnement des dépenses (9), ont provoqué des crises graves ; en effet, chaque augmentation du financement d'un programme permettait aux Etats membres de poser de nouvelles conditions à leur participation en paralysant ainsi l'activité de l'organisation. Si à cela on ajoute la faiblesse de l'organisation au niveau institutionnel (10), les divergences politiques entre Etats membres et l'incertitude tenant à un manque de précision sur les objectifs à atteindre (11) qui depuis le début furent objet de controverse, on comprend bien la raison pour laquelle l'histoire d'ELDO ait été marquée par des crises dont la gravité croissante devait inévitablement aboutir à sa dissolution.

#### b) Les premières difficultés et l'illusion de la relance

Le programme initial de l'ELDO comportait aux termes de l'article 16 de la Convention « ...l'étude, la mise au point et la construction d'un lanceur d'engins spatiaux utilisant pour premier étage la fusée « Blue Streak » et comme deuxième étage une fusée française ». Un protocole annexe à la Convention stipulait que la République fédérale d'Allemagne aurait été responsable des travaux relatifs au troisième étage et que la direction des travaux pour la construction de la première série de satellites expérimentaux aurait été exercée par la République italienne.

Quant à la Belgique et aux Pays-Bas, ils étaient chargés respectivement de la réalisation des stations de guidage et de l'équipement au sol.

(9) L'article 4 (5) du protocole financier précisait « s'il apparaît néanmoins que ce devis (estimatif) risque d'être dépassé, les Etats membres se consulteront sur les décisions à prendre ».

Le texte ne prévoyait donc aucune solution en cas de désaccord, ce qui a amené en 1964 la Grande-Bretagne à menacer de se retirer de l'organisation suite à l'augmentation imprévue du coût de l'achèvement du programme initial.

(10) Les règles de vote au Conseil, organe suprême de l'organisation, étaient très complexes et variaient selon la nature de la question débattue ; il est intéressant de rappeler à ce sujet que les trois grands (RFA, G.-B., Fr.) possédaient un droit de veto lors du vote sur l'approbation du budget annuel.

Quant au secrétariat, organe exécutif de l'organisation, « il n'a pas été initialement doté de pouvoirs et de moyens suffisants pour remplir sa mission ; il n'a pas été en mesure de faire apparaître, par des études assez précises, la grave sous-évaluation financière du programme primitif ni de corriger ses insuffisances techniques ; aussi ELDO a-t-il été très vite confronté à des dépassements de crédits et a accumulé les retards et les échecs dans les essais de son lanceur » (TOUSCOZ, op. cit., p. 257).

(11) ELDO devait permettre aux Etats membres de disposer de lanceurs d'engins spatiaux mais les textes de la Convention ne précisaient ni les performances attendues par les fusées, ni le délai d'achèvement du programme.



Déjà ce découpage du projet en six sous-ensembles, chacun sous la responsabilité d'un gouvernement, se concilie difficilement avec une entreprise de coopération et explique en bonne partie les premiers échecs techniques d'ELDO (12).

De surcroît, le lanceur Europa I ainsi conçu, s'il était suffisamment puissant pour satisfaire aux exigences des programmes scientifiques britanniques, il ne l'était pas assez pour les français qui attachaient beaucoup d'importance à la mise en orbite d'un satellite de télécommunications géostationnaire.

L'aboutissement des programmes américains et soviétiques vers la mise au point d'engins nettement plus puissants que la fusée européenne devait renforcer la position de la France qui proposait en 1965 un plan plus ambitieux, cependant rejeté par ses partenaires et en particulier par les Britanniques, opposés à toute augmentation du coût.

Mais l'année suivante, après des longues et délicates négociations et malgré les réticences de la Grande-Bretagne, un compromis fut trouvé.

Une Conférence ministérielle réunie le 8 juillet 1966 décidait de réorienter et compléter le programme initial par la construction d'un lanceur plus puissant, Europa II, susceptible de placer en orbite géostationnaire des satellites d'une masse de 200 kg environ.

Europa II n'était qu'une amélioration d'Europa I, en effet aux deux premiers étages (Blue Streak et Coralie) confirmés sous réserve de certaines modifications ainsi que le troisième, on aurait ajouté un complément de programme qui consistait à développer deux étages supplémentaires destinés à augmenter la puissance du lanceur.

Le programme complémentaire ayant été accepté par tous les Etats membres, a été considéré un programme « ultérieur » soumis à des nouvelles règles,

On a ainsi procédé à l'établissement d'un plafond des dépenses (13), à l'assouplissement des règles de vote du budget (14) et à la modification des barèmes des contributions (15).

(12) Entre 1964 et 1967 les premiers tirs concernant le premier étage furent des succès mais lorsqu'on procéda en 1967 au tir avec un deuxième étage actif, Coralie, les moteurs du deuxième étage refusèrent de se mettre en marche.

(13) Il fut décidé qu'en aucun cas le montant global des sommes à dépenser pour le programme total n'aurait pu dépasser à partir de 1967 la somme globale de 331 millions d'unité de compte.

Mais cette règle rigide était complétée par une clause qui pouvait dans certaines conditions réaménager ce plafond.

Pour une analyse plus approfondie sur ce dernier sujet, voir : J. GROSCLAUDE, op. cit., pp. 705 à 708.

A l'époque de ces réformes on créait simultanément la Conférence spatiale européenne qui avait pour but la réalisation progressive d'une coordination de l'action des organismes européens compétents en matière spatiale (16) ; c'était la période de l'espoir.

Les difficultés ne devaient cependant pas tarder à réapparaître, l'escalade des budgets se poursuivait et le 11 novembre 1968, pour rester dans les limites du plafond budgétaire, la Conférence ministérielle d'ELDO réunie à Bonn, décidait la poursuite des programmes Europa I et Europa II dans le cadre d'un plan d'austérité comportant la suppression de l'étage d'apogée.

A la veille de la réunion du Conseil du 19 et 20 décembre pour l'adoption du budget, il apparut que la Grande-Bretagne ne pourrait confirmer son intention de s'acquitter de l'intégralité de ses engagements financiers envers l'ELDO et faisait valoir que le plan d'austérité examiné à Bonn constituait un « programme ultérieur » aux termes de l'article 4 de la Convention.

La même attitude fut adoptée par la délégation italienne qui, pour sa part, estimait que le nouveau plan comportait des sacrifices importants pour son industrie (la répartition des contrats n'aurait pas été équitable en raison de la suppression de l'étage d'apogée dont elle avait la responsabilité). L'Italie

(14) A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1967, l'approbation des budgets annuels se faisait à la majorité de 2/3 des voix des Etats membres intéressés, majorité comprenant les votes affirmatifs des Etats membres dont les contributions s'élevaient à 66,66 % des contributions apportées au programme. La conséquence de cette modification était que chacun des trois grands perdait son droit de veto, la majorité pouvant se former sans le vote de l'un des trois.

Par contre l'alliance des petits pouvait permettre le blocage de l'organisation, ce qui n'était pas possible au début.

(15) La participation financière de la Grande-Bretagne était réduite, la part de tous les autres pays augmentait en proportion :

• RFA	27,00 %
• Belgique	4,50 %
• France	25,00 %
• Italie	12,00 %
• Pays-Bas	4,50 %
• Royaume-Uni	27,00 %

(16) Sur les travaux et le rôle joués par la Conférence Spatiale Européenne, voir :

— N. VICHNEY, « Vers un regroupement des efforts européens pour le lancement des satellites », *Le Monde*, 14 décembre 1966 ;

— M. LINDER, « The european Space Conference », *Bulletin ESRO/ELDO*, n° 3, novembre 1968 ;

— M. BOURELY, « La coordination en matière spatiale. La Conférence Spatiale Européenne » in « Le cadre juridique de la coopération scientifique internationale », op. cit., p. 296 à 304 ;

— Idem, « La Conférence Spatiale Européenne », Armand COLIN, Collect. UZ, 1970.

décidait ainsi de ne pas donner son approbation à la résolution de la Conférence de Bonn qu'elle n'avait acceptée qu'ad referendum (la Grande-Bretagne s'était abstenue), et, par conséquent, ne se déclarait pas disposée à voter le budget de l'exercice 1969.

La prise de position de ces deux Etats devait aboutir à une paralysie presque totale des activités d'ELDO : le budget n'ayant pu être voté on adopta le régime des douzièmes provisoires.

Le 15 avril 1969, cependant, la République fédérale d'Allemagne, la France, la Belgique et les Pays-Bas décidèrent de prendre en charge les sommes correspondantes aux diminutions de dépense de la Grande-Bretagne et de l'Italie, de cette manière les études de la fusée Europa III, proposées dans le cadre de la Conférence spatiale européenne tenue à Bad Godesberg les 12, 13 et 14 novembre 1968 (17), ont pu être reprises.

Mais la persistance des divergences entre partenaires s'est manifestée l'année suivante à Bruxelles : seules la France, la Belgique et l'Allemagne ont accepté de financer les nouveaux dépassements de crédits pour achever la fusée Europa II.

La crise ne devait pas cependant s'arrêter là, en effet l'offre faite par les Etats-Unis de participer au programme post Apollo a contribué à accentuer les désaccords au sein d'ELDO. La participation très coûteuse au programme américain se traduisait inévitablement par une diminution des sommes disponibles pour financer les programmes européens.

Ceci devait amener la RFA et la France, principaux contributeurs au programme Europa II et III, à se prononcer sur l'alternative américaine. La RFA estimait pour plusieurs raisons que l'Europe avait intérêt à participer au programme post Apollo en renonçant à Europa III tandis que la France entendait maintenir à tout prix une capacité européenne de lancement.

L'ELDO restait donc avec un seul programme, Europa II, mais pas pour longtemps puisque l'Allemagne avait indiqué dès décembre 1972 qu'elle ne souhaitait plus continuer le développement de ce programme.

Le 27 avril 1973, au Conseil de l'ELDO, la RFA et la France décidaient d'arrêter toute contribution au programme Europa II.

(17) Le comité « Causse » avait élaboré un projet prévoyant la construction des fusées Europa III et IV susceptibles de mettre en orbite des satellites de télécommunications géostationnaires de 500 kg et de 2 tonnes.

Cf. H. BONDI, « The Bad-Godesberg Conference, novembre 1968 », Bulletin ESRO/ELDO, n° 4, janvier 1969 ;

R. di CARROBIO, « La Conférence des ministres du CECLES et la Conférence spatiale européenne de novembre 1968 », Bulletin ESRO/ELDO, n° 4, janvier 1969.

Privé des deux programmes qui constituaient sa raison d'être, ELDO entra dans la phase de liquidation (18).

### 3. LA RESPONSABILITÉ DU JUSTE RETOUR DANS L'ÉCHEC DE L'ELDO

Si les divergences de caractère politique (19), les échecs techniques (20) et le manque de coordination dans les actions entreprises ont largement contribué à l'échec d'ELDO, l'origine des crises s'est souvent située sur le terrain financier par le biais d'une application stricte de la notion de juste retour.

Or, si cette règle peut être considérée légitime et conforme, dans une certaine mesure, à la mission même de l'organisation, la façon dont elle a été interprétée par les Etats n'a abouti ni à l'utilisation optimale des capacités industrielles de chacun ni au moindre coût global des projets.

Le placement des contrats proportionnellement au montant des contributions et suivant une certaine répartition géographique a apporté une entorse grave à la concurrence en décourageant parfois les industriels les plus dynamiques qui, pour des raisons de répartition « équitable », se sont vu préférer des collègues techniquement ou commercialement moins compétents.

Pour ce qui est de l'escalade des coûts, elle représente la conséquence logique de la technique du fractionnement des projets : chaque Etat responsable d'une tâche choisit la solution qui lui apportera le plus grand bénéfice, il gonfle les factures des dépenses d'équipement puisque c'est l'ensemble des pays intéressés qui en supporte le coût.

Cette attitude est déterminée par l'assimilation de la part des Etats membres des tâches qui leur sont confiées à des programmes nationaux indépendants,

(18) Mais l'aventure de l'Europe spatiale ne devait pas s'arrêter là, préoccupés par la nécessité d'une meilleure coordination des activités spatiales européennes, les mêmes Etats prirent la décision de créer une organisation unique, l'Agence Spatiale Européenne, qui aurait succédé à ELDO et ESRO. Elle est entrée en activité le 31 mai 1975.

Voir à ce sujet : J. CHAPPEZ, « La cessation des activités de l'ELDO et la relance de l'Europe spatiale », A.F.D.I., 1973, pp. 941-956.

(19) L'attitude des Etats européens à l'égard de la Coopération avec les Etats-Unis révélait des différences assez marquées : la Grande-Bretagne était pour, la France était contre et les autres adoptaient une position moins tranchée au moins au début, ensuite surtout l'Italie et l'Allemagne penchèrent du côté de la Grande-Bretagne.

Cf. D. VERGUESE, « L'Europe scientifique en crise. Après plus de six années de coopération, les intérêts nationaux restent prioritaires », Le Monde diplomatique, février 1971, p. 20.

(20) En 1970, le seul essai d'Europa II fut un échec ; le 5 novembre 1971, la même fusée devait exploser en vol.



ce qui vide l'organisation de son caractère international de coopération et amène inévitablement à abuser de la situation.

On a avancé à ce propos que la plupart des pays membres auraient utilisé une partie des fonds correspondant aux travaux qu'ils auraient dû effectuer pour le compte de l'organisation, pour réaliser des opérations nationales non programmées ; « l'Angleterre par exemple après avoir achevé la mise au point de la fusée "Blue Streak" aurait utilisé le complément de son budget pour réaliser des équipements de contrôle qui n'étaient pas prévus au programme ELDO. De même, les autorités allemandes mirent à profit leurs contributions financières pour développer des moyens d'essai au sol permettant d'engager et de soutenir un programme allemand ultérieur. Les exemples de cette nature pourraient être cités pour tous les pays participant à l'ELDO. Chacun y vit surtout l'occasion financière de débiter un programme national sans instruction plus précise des promoteurs et sans contrôle du secrétariat international » (21).

Ce passage se passe de tout commentaire, il est évident que lorsqu'on conçoit l'organisation dont on fait partie en fonction des avantages qu'on peut tirer au profit d'intérêts purement nationaux, l'existence et l'utilité de l'organisation même est remise en cause du moment que de la coopération il ne reste plus que le nom.

Comment prévenir les difficultés qui ont caractérisé la vie d'ELDO et des autres organisations de coopération scientifique et technique en général ?

On ne peut certainement pas supprimer la loi du juste retour qui constitue en quelque sorte la règle dans les organisations de ce type, mais on pourrait peut-être l'appliquer d'une façon différente en élargissant le domaine de son application dans le cadre de l'organisation. On rejoint ici, ne serait-ce que partiellement, l'idée de notion élargie dont on a déjà parlé (22), qui pourrait se révéler apte à résoudre nombre de problèmes. M. J. Touscoz exprime en termes assez clairs cette possibilité : « la question du juste retour ne peut être résolue de façon satisfaisante dans les limites de chaque projet, faute d'une gamme suffisante d'éléments de compensation, mais pourrait être réglée au niveau d'un ensem-

ble cohérent d'actions de coopération scientifique et technique » (23).

Sur cette même ligne se situe l'analyse de J. Tassin qui, envisageant la constitution d'un Fonds pour promouvoir l'industrie des pays moins favorisés dans le but de sauver le stimulate de la concurrence vicié par le juste retour, s'exprimait ainsi : « ...il est évident qu'un tel Fonds ne pourrait pas se limiter au seul domaine spatial. Il devrait couvrir tout le domaine de la technologie avancée pour être efficace... La mise en commun de tous les efforts européens dans l'Espace serait en effet une base trop étroite pour une telle politique de promotion technologique » (24).

Les deux auteurs rejoignent l'idée de compensation intersectorielle qui viserait à substituer la coopération projet par projet ou « coup par coup », par une coopération comportant plusieurs « objets » ; ainsi un pays qui ne retirerait pas d'un projet assez de bénéfices, pourrait en retirer davantage d'un autre sans pour autant nuire au fonctionnement et aux finalités de l'organisation qui au contraire pourrait dans cet équilibre en ressortir renforcée.

A la lumière de ces dernières considérations on peut déjà percevoir une certaine évolution dans la façon d'interpréter la notion même du juste retour qui tend à revêtir un caractère différent par rapport à l'idée que l'on s'était faite au début de l'analyse du problème d'ELDO.

Elle tend à sortir du cadre strictement sectoriel et rigide, pour être considérée dans un contexte plus élargi et par conséquent elle gagne en souplesse et en crédibilité.

Si le « juste retour » représente le trait caractéristique des organisations internationales de coopération scientifique et technique en général, paradoxalement la naissance et l'évolution de cette notion est liée à l'histoire diplomatique des Communautés européennes.

Le premier débat mené dans l'esprit du « juste retour » aurait eu lieu sur Euratom, nombre d'autres questions ont été depuis discutées dans cette optique. Les vicissitudes qui ont marqué la vie de la CEEA en la plongeant dans une crise dont elle ne se serait plus relevée, feront l'objet de notre prochain thème.

(21) Jean-Jacques SERVAN-SCHREIBER, op. cit., p. 144.

(22) Voir du même auteur l'article Introductif publié dans le n° 247 de cette Revue.

(23) Jean TOUSCOZ, op. cit., p. 261.

(24) Cf. Jacques TASSIN, op. cit., p. 148.

# CONVENTION CEE SUR LA LOI APPLICABLE AUX OBLIGATIONS CONTRACTUELLES (1)

Giuseppe DI MARCO

*Administrateur principal  
à la Commission des Communautés européennes*

## Introduction

La Convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles élaborée par les experts gouvernementaux des Etats membres et par les experts de la Communauté européenne, suivant la procédure déjà utilisée pour l'adoption des conventions prévues par l'article 220 du traité CEE, a été signée à Rome, le 19 juin 1980, par l'Italie, la République fédérale d'Allemagne, le Luxembourg, la France, la Belgique, l'Irlande, les Pays-Bas et le Danemark (2). Elle entrera en vigueur dès le dépôt du septième instrument de ratification (3).

La Convention constitue la première étape fondamentale vers l'unification et la codification du droit international privé dans la Communauté, en vue de faciliter la détermination de la loi applicable et d'accroître la sécurité juridique. Elle est le complément nécessaire de la Convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (4). En pratique, les règles de conflit uniformes garantiront que le même différend entre les mêmes personnes se verra appliquer le même droit matériel, quel que soit le tribunal compétent. Cela évite le « forum shopping » qui reste possible dans tous les cas où la Convention Exequatur accorde aux parties la faculté de choisir entre les juridictions de plusieurs Etats membres.

Les règles uniformes de la Convention ont un caractère général, c'est-à-dire qu'elles sont destinées à s'appliquer indifféremment à tous les contrats (5). Seuls certains types de contrats (contrat de travail, contrat conclu par les consommateurs) sont soumis à des règles spéciales.

Les règles uniformes de la Convention ont un caractère universel, c'est-à-dire que leur applica-

(2) Si le Royaume-Uni n'a pu signer la Convention, c'est pour de simples motifs de procédure interne. Ce pays devrait la signer à bref délai.

(3) Si l'on peut regretter que la Convention n'entre pas en vigueur simultanément dans l'ensemble de la Communauté, ce fait offre l'avantage d'en permettre une application plus rapide dans les Etats membres où elle présente un caractère d'urgence particulier.

(4) Pour le texte de cette Convention — dite « Convention Exequatur » —, voir le JOCE n° L 304 du 30.10.1977, où elle est publiée dans la version de la Convention d'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande.

(5) L'option fondamentale concernant l'élaboration de règles de caractère général a nécessairement influé sur leur formulation, qui apparaît parfois assez souple. Aussi conviendra-t-il de soumettre la Convention à l'interprétation de la Cour de justice des Communautés, pour éviter des interprétations divergentes suivant les Etats membres.

(1) Ladite Convention est parue au JOCE n° L 266 du 9.10.1980. Elle a fait l'objet d'un rapport circonstancié, riche en références bibliographiques et jurisprudentielles, élaboré par les Professeurs M. GIULIANO et P. LAGARDE, paru au JOCE n° C 282 du 31.10.1980. Voir aussi F. POCAR, « Kodifikation der Kollisionsnormen auf dem Gebiet des Vertragsrechts im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften », publié dans « Recht der Internationalen Wirtschaft », n° 6, juin 1979.



tion n'est pas limitée aux situations qui comportent des éléments qui les rattachent à l'un des Etats contractants. Elles peuvent dès lors conduire à l'application du droit matériel d'un Etat qui n'est pas partie contractante. En d'autres termes, ces normes uniformes remplacent totalement, dans les matières qu'elles régissent, les règles de droit international privé en vigueur dans les différents Etats membres.

La Convention couvre uniquement les obligations contractuelles ; l'élaboration d'une seconde convention est envisagée pour les obligations non contractuelles. La décision de limiter de cette manière le champ d'application de la Convention n'est certes pas heureuse, étant donné que des cas se présenteront où le même différend portera à la fois sur des droits dérivant du contrat et sur des droits d'origine extra-contractuelle. Elle était malheureusement inévitable en raison des problèmes énormes posés par les nouveaux Etats membres, et notamment par l'Angleterre, en matière d'obligations non contractuelles. On s'est rendu compte que la solution applicable à celles-ci ne pourrait être trouvée dans un laps de temps raisonnable (6).

## Principe de l'autonomie de la volonté (article 3)

Le principe du libre choix, par les parties, de la loi applicable au contrat est admis sans réserve par la Convention, qui réaffirme ainsi une règle consacrée par le droit international privé de tous les Etats membres de la Communauté, ainsi que de la majorité des autres Etats.

Le choix de la loi peut être exprès ou résulter de façon certaine des dispositions du contrat. Le choix implicite est également admis, pourvu qu'il résulte

(6) En 1972, après deux années d'un travail intense, accompli par un groupe d'éminents spécialistes nationaux sous la présidence de M. P. JENARD, Directeur d'administration, groupe auquel ont pris également part les services de la Commission, un projet de convention avait été mis au point, qui couvrait à la fois les obligations contractuelles et non contractuelles. Ce projet a été transmis aux membres originaires de la Communauté et porté à la connaissance des nouveaux Etats membres pour recueillir leurs observations. Après avoir été suspendus pendant plus d'un an pour permettre aux nouveaux Etats membres de se familiariser avec le projet, les travaux ont repris en 1974. Cette deuxième phase a été très difficile et laborieuse. Il a fallu cinq ans pour parvenir à un accord limité aux seules obligations contractuelles. La mise au point du texte final de la Convention sur les obligations contractuelles est l'œuvre d'un groupe ad hoc créé sous l'égide du Conseil des ministres de la Communauté et présidé par M. BRANCACCIO, chef de l'administration de la législation au Ministère de la Justice.

d'éléments objectifs du contrat. Parmi les éléments sur la base desquels le juge peut conclure à un choix effectif de la loi, citons, à titre d'exemples, le choix exprès d'une loi pour s'appliquer à un rapport juridique du même type entre les mêmes parties ; le renvoi aux articles du code d'un Etat déterminé, l'élection de for ou le lieu fixé pour l'arbitrage.

Il est bien entendu que la règle adoptée n'autorise pas le juge à présumer du choix d'une loi par les parties, si celui-ci ne résulte pas d'élément objectifs. C'est ainsi qu'il faut exclure la recherche par le juge de ce qu'on appelle la « volonté présumée des parties » (hypothetischer Parteiwille), méthode bien connue en Allemagne.

Le choix de la loi applicable peut intervenir à tout moment, c'est-à-dire non seulement lors de la conclusion du contrat, mais aussi par la suite. Il peut être modifié à tout moment, sous réserve des droits éventuellement acquis par des tiers sous le régime de la loi choisie antérieurement (7).

Les parties ont la plus grande liberté quant au choix de la loi applicable et ne doivent prouver l'existence d'aucun lien entre le contrat et le pays dont ils choisissent la loi. La seule condition requise pour l'application de la Convention est que la situation comporte un conflit de lois (article premier, paragraphe 1). Un correctif est cependant prévu pour les cas où ce conflit serait créé artificiellement, c'est-à-dire où le choix de la loi étrangère constitue le seul élément d'extranéité, alors que tous les autres éléments de la situation sont localisés dans un seul pays. En pareil cas, la loi choisie ne peut porter préjudice aux dispositions impératives en vigueur dans ce pays (8).

La possibilité du dépeçage du contrat a été retenue dans la Convention, mais uniquement lorsque le choix concerne des éléments du contrat qui peuvent être régis par des lois différentes sans donner lieu à des résultats contradictoires (9). Par

(7) La solution libérale ainsi adoptée correspond à l'état actuel du droit dans la plupart des Etats de la Communauté. En Grande-Bretagne et en Irlande, la faculté de modifier le choix de la loi manifestée antérieurement n'est pas reconnue d'une manière absolue ; en Italie, la jurisprudence n'admet pas cette possibilité.

(8) La règle adoptée est le résultat d'un compromis entre deux orientations opposées. La première tend à affirmer que le seul choix d'une loi étrangère ne suffit pas à en justifier l'application si la situation ne comporte pas un autre élément d'extranéité. La seconde répond à la préoccupation selon laquelle pareille limitation aurait pu entraver la liberté des parties même dans des situations où leur choix apparaissait justifié, bien que la situation ne présentât apparemment aucun élément d'extranéité.

(9) Cette conclusion a été admise après de longues discussions sur l'opportunité d'admettre la possibilité de choisir plusieurs lois pour régir les différentes parties au contrat. Pour certains, le contrat aurait dû, en principe,



exemple, la clause visant à déterminer le calcul des intérêts en cas de retard de paiement peut être soumise à une loi différente de celle du contrat ; par contre, l'annulation et la résolution du contrat ne peuvent être soumises à deux lois différentes, une applicable au vendeur et l'autre à l'acheteur. Dans les cas où les lois choisies à l'avance ne peuvent se combiner, il faudra recourir à l'article 4 pour déterminer la loi applicable au contrat. Cela n'exclut nullement la possibilité d'un dépeçage du contrat, à titre exceptionnel, même en application de l'article 4, si une partie du contrat est séparable du reste et présente un lien plus étroit avec un autre pays que celui auquel le contrat se rattache dans son ensemble.

## Loi applicable à défaut du choix (article 4)

A la suite d'un examen laborieux des solutions actuellement retenues par les pays membres de la Communauté (10) et dans d'autres pays pour déterminer la loi applicable à défaut de choix des parties, le groupe a adopté une règle fixant, au paragraphe 1, un principe assez souple, tempéré au paragraphe 2 par le recours à des présomptions. Il s'agit d'une solution de compromis à la foi équilibrée et novatrice (11).

être régi par une loi unique, à moins qu'il ne soit unique qu'en apparence, alors qu'en réalité, il se compose de plusieurs contrats ou parties séparables et indépendantes sous l'angle juridique et économique. Selon d'autres, au contraire, le dépeçage du contrat ne peut être interdit, car il se rattache directement au principe de l'autonomie de la volonté des parties.

(10) A l'exception de l'Italie, où la loi applicable à titre subsidiaire au contrat est déterminée par des critères de rattachement fixes (loi nationale des contractants, lieu de conclusion du contrat), tous les autres pays préfèrent une solution plus ou moins souple, qui laisse au juge la tâche de dégager dans les cas d'espèce, entre les divers liens du contrat, le critère de rattachement décisif pour la détermination de la loi applicable au contrat. En France et en Belgique, on procède à la localisation du contrat, c'est-à-dire à la recherche des indices qui permettent de localiser le contrat dans un pays déterminé. En Allemagne, on a recours au « Hypothetischer Parteiwille », c'est-à-dire que l'on recherche les indices permettant de déduire la volonté présumée des parties, en tenant compte des intérêts généraux en jeu dans chaque cas d'espèce. En Angleterre et en Irlande, il est d'usage de rechercher la « proper law », c'est-à-dire la loi qui répond le mieux au cas concret.

(11) Il est intéressant de connaître à cet égard l'approche des Etats-Unis. Voir à ce sujet l'article de Hiroshi MATSUOKA, « Choice of law methodology in the restatement, second, conflict of law », paru dans « Osaka University Law Review », n° 24, de 1977.

Le premier paragraphe de l'article 4 s'exprime comme suit :

« Le contrat est régi par la loi du pays avec lequel il présente les liens les plus étroits ». Le deuxième paragraphe ajoute cependant : « il est présumé que le contrat présente les liens les plus étroits avec le pays où la partie qui doit fournir la prestation caractéristique a, au moment de la conclusion du contrat, sa résidence habituelle ou, s'il s'agit d'une société, association ou personne morale, son administration centrale ».

La notion de la prestation caractéristique, bien que nouvelle, n'est nullement inconnue des spécialistes et de la jurisprudence de certains pays ; son application permet de concrétiser le rattachement du contrat de l'intérieur, en ce sens qu'elle établit une relation directe avec l'essence même de l'obligation. Le centre de gravité du rapport se trouve du côté de la personne appelée à fournir l'activité professionnelle, et non du côté du client.

L'identification de la prestation caractéristique ne présente aucune difficulté dans la plupart des cas. Pour les obligations unilatérales, la situation décisive est tout naturellement celle de la seule partie qui s'oblige. Dans les contrats bilatéraux, la contre-prestation consiste normalement en une somme d'argent. Elle n'est pas caractéristique de cette catégorie de contrats, dont la fonction socio-économique consiste dans la prestation pour laquelle le paiement est dû, telle que le transfert de la propriété, l'attribution de l'usage des biens, la prestation d'un service, le transport, l'activité bancaire, l'assurance, etc.

Dans ce contexte, il paraît tout naturel de localiser la prestation caractéristique à l'endroit où la partie qui la fournit a sa résidence habituelle ou son administration centrale (12). Par exemple, le contrat sera régi par la loi

- du pays où le vendeur a son établissement, s'il s'agit d'un contrat de vente ;
- du lieu où l'agent a son établissement, s'il s'agit d'un contrat d'agence ;
- du lieu où réside la caution, s'il s'agit d'un contrat de cautionnement ;
- du lieu où l'assureur a son siège, s'il s'agit d'un contrat d'assurance ;
- du lieu où le prestataire des travaux a son siège, s'il s'agit d'un contrat d'entreprise, etc.

La doctrine de la prestation caractéristique a permis de concrétiser la notion assez souple des liens les plus étroits et a sensiblement simplifié la détermination de la loi applicable au contrat à défaut de choix par les parties.

(12) D'autre part, si l'on avait adopté la loi du pays où la prestation est due, on aurait créé une confusion avec le lieu d'exécution, avec toutes les difficultés que cette notion soulève.



## Exceptions à la règle générale

Outre les dispositions spéciales concernant le contrat conclu par les consommateurs et le contrat individuel de travail, la règle de l'article 4 paragraphes 1 et 2 est assortie de deux exceptions particulières et d'une exception générale.

Les deux exceptions particulières concernent les immeubles (article 4, paragraphe 3) et le transport (article 4, paragraphe 4).

En ce qui concerne le contrat qui a pour objet un droit réel immobilier ou un droit d'utilisation d'un immeuble, il est présumé que le contrat présente les liens les plus étroits avec le pays où est situé l'immeuble. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler à cet égard que le paragraphe 3 se réfère uniquement aux obligations découlant du contrat et non à ses effets dans le domaine des droits réels, le transfert de propriété des immeubles et la constitution de droits réels en général étant exclus du champ d'application de la convention.

En ce qui concerne le contrat de transport de marchandises, on a voulu répondre aux exigences propres à ce type de contrat en recourant à une présomption propre qui se fonde sur une combinaison des divers critères de rattachement. Aux termes du paragraphe 4, il est présumé que le contrat de transport de marchandises a les liens les plus étroits avec le pays dans lequel le transporteur a son établissement principal au moment de la conclusion du contrat, si ce pays est aussi celui dans lequel est situé le lieu de chargement ou de déchargement ou l'établissement principal de l'expéditeur.

Le contrat de transport de passagers reste donc soumis à la présomption générale du paragraphe 2 de l'article 4.

Le paragraphe 5 de l'article 4 prévoit une exception à la présomption du paragraphe 2 dans les rares cas où la prestation caractéristique ne peut être déterminée. Dans pareille situation, on retombe sur le principe général de l'application de la loi du pays avec lequel le contrat présente les liens les plus étroits. En outre, il est fait abstraction de la présomption générale du paragraphe 2 et des présomptions spéciales applicables aux immeubles et au transport de marchandises, prévues aux paragraphes 3 et 4, lorsqu'il résulte de l'ensemble des circonstances que le contrat présente des liens plus étroits avec un autre pays. Dans ce cas, il est fait application de la loi de cet autre pays (paragraphe 5 de l'article 4). Cette disposition laisse au juge une ample marge d'appréciation dans la détermination des circonstances qui justifient la non-

application des présomptions des paragraphes 2, 3 et 4 (13). Cette possibilité ouverte par le paragraphe 5 n'est guère favorable à la sécurité du droit, mais il faut espérer que les juges en feront un usage raisonnable. D'autre part, il a paru inévitable de prévoir cette possibilité, dès lors que la règle de conflit adoptée embrasse presque toutes les catégories de contrats.

## Dispositions spéciales régissant le contrat conclu par les consommateurs et les contrats individuels de travail (article 5 et 6)

Les règles spéciales concernant d'une part le contrat conclu par un consommateur et de l'autre, le contrat de travail, ont été conçues dans l'intention de protéger la partie considérée, d'un point de vue économique, comme la plus faible dans ces types de relations contractuelles. On note une tendance dans beaucoup de pays à prévoir un nombre croissant de dispositions impératives destinées à la protection du consommateur. Le contrat de travail a toujours fait l'objet d'une réglementation particulière tendant à rétablir l'équilibre entre les contractants.

Le but poursuivi a été atteint en limitant la liberté de choix de la loi applicable prévue à l'article 3 et modifiant le critère de rattachement prévu à l'article 4. La limitation consiste en ce que le choix des parties ne peut avoir pour résultat de priver a) le consommateur de la protection qui lui est accordée par les dispositions impératives de la loi du pays dans lequel il a sa résidence habituelle; b) le travailleur de la protection des règles impératives de la loi qui serait applicable à défaut de choix. A titre de critère subsidiaire de rattachement, on applique, par dérogation aux dispositions de l'article 4, la loi de la résidence habituelle du consommateur dans un cas et le lieu où le travailleur accomplit habituellement son travail, dans l'autre.

En ce qui concerne le contrat passé par un consommateur, l'article 5 précise qu'il doit s'agir d'un contrat ayant pour objet la livraison de biens meubles ou la prestation de services à une personne pour un usage étranger à son activité écono-

(13) Le tribunal fédéral suisse, par exemple, a appliqué le droit suisse à un contrat conclu en Suisse entre deux ressortissants suisses, ayant pour objet l'emploi d'une concierge dans un hôtel situé en Ethiopie.

mique ou professionnelle. La règle n'est donc pas applicable aux commerçants, industriels ou membres des professions libérales qui acquièrent le bien pour l'exercice de leurs activités professionnelles.

## Dispositions impératives (article 7, paragraphe 1)

L'article 7, paragraphe 1, introduit un principe novateur et en même temps assez délicat (14). Il s'agit en l'occurrence, de faire exception à l'applicabilité de la loi du contrat, qu'elle résulte du choix des parties ou de l'application de l'article 4, pour donner effet aux dispositions impératives d'un autre Etat avec lequel la situation présente un lien étroit si, selon le droit de ce pays, ces dispositions sont applicables quelle que soit la loi régissant le contrat.

L'application de cette règle n'est pas automatique. Le juge dispose d'une ample marge d'appréciation et pour décider si effet doit être donné à ces dispositions impératives, il devra tenir compte de leur nature et de leur objet, ainsi que des conséquences qui découleraient de leur application ou de leur non-application (15). Pour déterminer la nature et l'objet de ces règles, il pourra s'appuyer sur l'existence éventuelle de lois analogues dans d'autres pays ou sur le fait que ces règles protègent un intérêt largement reconnu. Par ailleurs, en donnant effet à ces règles, il faudra éviter d'aboutir à des résultats contradictoires.

(14) Malgré la nouveauté de la disposition introduite par l'article 7, paragraphe 1, le principe est bien connu des spécialistes du droit international et a déjà trouvé à s'appliquer dans la jurisprudence de certains Etats. Il ne manque cependant pas d'adversaires acharnés. Pour un examen étendu et approfondi des problèmes posés par cet article, voir « Norme di applicazione necessaria et progetto di convenzione CEE sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali » de P. MENGOZZI, extrait de Archivio giuridico, vol. CXC VII, S.T.E.M., Mucchi 1979. Voir également Revue critique de droit international privé, n° 4, 1980, pp. 25 et suivantes.

(15) Il est quasi impossible de dresser une liste de ces règles impératives ; en effet, leur caractère ne résulte pas seulement de la matière à laquelle elles s'appliquent, mais aussi de la volonté du législateur qui les consacre. Par exemple, une règle qui impose le versement d'un acompte minime pour les ventes à tempérament pourrait être considérée, dans un pays et non dans l'autre, comme une mesure d'application immédiate à tous les contrats conclus dans ce pays, indépendamment de la loi applicable. Sous cette réserve, l'article 7 s'appliquerait notamment aux lois en matière de contrôle des changes, d'interdiction de certaines importations ou exportations, d'ententes ou de concurrence, etc.

La critique la plus souvent formulée à l'encontre de la solution adoptée est basée sur le danger d'insécurité qu'elle comporte, du fait qu'elle expose les parties au risque de se voir appliquer une loi qu'elles n'avaient pas prévue. A cela, on peut rétorquer que les parties ne peuvent ignorer complètement les lois d'application immédiate d'un pays avec lequel le contrat présente des liens très étroits. D'autre part, on peut faire confiance aux juges nationaux pour qu'ils appliquent la règle d'une manière raisonnable. En outre, l'interprétation uniforme de la Cour de justice des Communautés ne manquera pas d'être fort utile. Quoi qu'il en soit, dans l'état actuel des idées et de l'expérience acquise, le problème posé par la catégorie des lois d'application immédiate ne pouvait être résolu avec précision. Les auteurs de la Convention ont cependant rendu service aux juges appelés à se prononcer dans ce domaine, en leur permettant de tenir compte des lois de police, alors que leur silence eût pu faire croire que l'applicabilité de la loi du contrat ne souffrait aucune exception (16).

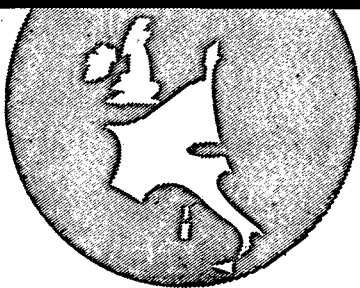
## Forme de contrat (article 9)

La convention prévoit une disposition générale sur la forme des contrats et des actes juridiques, ainsi que des dispositions spéciales applicables aux contrats conclus par les consommateurs et à ceux qui ont pour objet un immeuble (17).

La règle générale établit que le contrat est valable quant à la forme s'il satisfait aux conditions de forme de la loi qui le régit au fond ou de la loi du lieu dans lequel il a été conclu. Si le contrat est conclu entre des personnes qui se trouvent dans des pays différents, il suffit qu'il satisfasse aux conditions de forme de la loi qui le régit au fond ou de la loi de l'un de ces pays. L'application à la forme du contrat de la *lex causae* est amplement justifiée par les liens étroits qui unissent la forme et le fond. De même, le recours à la loi du lieu de

(16) L'article 7, paragraphe 1 n'a pas recueilli l'unanimité au sein du groupe de travail. C'est pourquoi l'article 22 donne aux Etats la possibilité de faire une réserve au moment de la signature ou de la ratification de la convention.

(17) Il va de soi que l'article 9 s'applique uniquement aux contrats entrant dans le champ d'application de la convention. Les actes ayant pour objet la constitution ou l'extinction d'un droit réel sont donc exclus. De même, l'article 9 ne régit pas la forme des actes publics, du fait que la notion d'acte public n'est pas uniforme dans tous les Etats membres de la Communauté et qu'elle pourrait poser de délicats problèmes de qualification.



conclusion dérive du principe « *locus regit actum* ». Les deux critères sont largement appliqués dans les législations des Etats membres.

Aucune hiérarchie n'est établie entre la *lex causae* et la *lex loci*. La validité de l'acte d'après l'une de ces deux lois est suffisante pour exclure la possibilité de faire valoir les nullités formelles prévues pour l'autre. L'application alternative de la *lex causae* et de la *lex loci* est le résultat d'un compromis entre le principe de la « *favor negotii* », selon lequel il convient que la forme des actes soit empreinte d'un certain libéralisme et le respect dû aux lois régissant la forme.

En ce qui concerne les contrats conclus par les consommateurs, la convention impose le respect des dispositions de forme protectrices du consommateur édictées par la loi du pays où celui-ci a sa résidence. Cette disposition particulière se justifie par le lien spécial qui existe, en matière de protection des consommateurs, entre les exigences de fond et de forme.

Dans les contrats ayant pour objet un immeuble, on applique les règles de forme de la loi du pays dans lequel l'immeuble est situé, même lorsque le contrat a été conclu à l'étranger et qu'il est régi par une loi étrangère.

## Preuve (article 14)

L'article 14 règle uniquement deux grandes questions concernant la preuve, à savoir : a) l'objet et la charge de la preuve ; b) l'admissibilité des modes de preuve des actes juridiques.

Aucune disposition n'est donc prévue pour régler la preuve et la procédure en général (18). L'article premier, paragraphe 2 h), va jusqu'à les exclure expressément du champ d'application de la convention.

L'article 14, paragraphe 1, prévoit l'application de la loi du contrat dans la mesure où celle-ci, en matière d'obligations contractuelles, établit des présomptions légales ou répartit la charge de la preuve. Les présomptions légales sont en réalité des règles de fond qui, dans le domaine des contrats, contribuent à préciser les obligations des parties et ne peuvent donc être dissociées de la loi qui régit le contrat.

(18) En général, la preuve des actes juridiques est soumise à la loi du for, sauf en ce qui concerne la charge de la preuve. Toutefois, il a été jugé inopportun de prévoir une règle générale, du fait qu'elle souffre diverses exceptions qui ne sont pas les mêmes dans tous les systèmes juridiques des Etats membres de la Communauté.

La même observation est valable pour les règles régissant la charge de la preuve, à moins que celle-ci ne se rattache de toute évidence au droit procédural, comme c'est le cas par exemple, d'une disposition aux termes de laquelle le silence gardé par une partie au procès sur les faits allégués par l'autre partie équivaut à leur admission.

L'article 14, paragraphe 2, dispose que les actes juridiques peuvent être prouvés par tout mode de preuve admis soit par la loi du for, soit par l'une des lois qui régit la forme de l'acte. En cas de conflit entre la loi du for et la loi régissant la forme, celle qui prévaudra sera celle qui impose à l'admissibilité de la preuve les conditions les moins sévères. La possibilité de recourir aux moyens de preuve admis par la loi régissant la forme ne peut être écartée que lorsque ces moyens sont incompatibles avec la loi de procédure du juge saisi, comme c'est le cas lorsque ces moyens lui sont totalement inconnus. L'article 14 consacre donc un principe qui permet de concilier les exigences de la *lex fori* et le souci de respecter les prévisions légitimes des parties lors de la conclusion du contrat.

## Autres dispositions et clauses finales

La convention prévoit, en outre, des règles concernant l'incapacité (article 11), l'exclusion du renvoi (article 15), l'ordre public (article 16), la cession de créances (article 12) et la subrogation (article 13). L'article premier énumère les domaines exclus du champ d'application de la convention.

Parmi les clauses finales, il importe d'attirer l'attention sur les articles 23 et 24, qui prévoient une procédure de consultation entre les Etats dans deux cas, à savoir, celui où un Etat désire adopter une nouvelle règle de conflit pour une catégorie particulière de contrats entrant dans le champ d'application de la Convention, et celui où un Etat souhaite devenir partie à une convention multilatérale dont l'objet principal ou l'un des objets principaux est un règlement de droit international privé dans l'une des matières régies par la présente convention.

La procédure de consultation prévue permet de garantir que l'unification réalisée ne sera pas compromise par des actions unilatérales, tout en permettant aux Etats de procéder à des adaptations nécessaires sans être obligés de dénoncer la convention. Dans ce contexte, citons également l'article 30, qui fixe à la convention une durée limitée et prévoit sa tacite reconduction et qui, heureusement, n'a pas son équivalent dans la convention judiciaire, conclue pour une durée illimitée.

## Interprétation de la convention - Cour de justice des Communautés

La convention ne prévoit aucune disposition attribuant à la Cour de justice des Communautés un pouvoir d'interprétation. Aucun accord n'a pu être réalisé entre les Etats membres sur l'introduction dans la convention d'une disposition s'inspirant de l'article 177 du traité CEE ou sur un protocole analogue à celui du 3 juin 1971 relatif à l'interprétation de la convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. Bien que la nécessité d'une interprétation uniforme de la Cour soit reconnue, il existe un profond désaccord entre les Etats quant à sa nature et à son ampleur.

La Commission a toujours insisté sur la nécessité d'une interprétation uniforme de la Convention, en

raison des nombreuses dispositions-cadres qu'elle énonce et des innombrables notions juridiques indéfinies auxquelles elle fait appel (19). L'expérience acquise avec d'autres conventions a montré que sans l'intervention de la Cour de justice, il est inévitable que le même texte soit appliqué différemment par les juges des divers Etats membres.

A l'occasion de la signature de la Convention à Rome, le 19 juin 1980, les représentants des gouvernements des Etats membres ont chargé un groupe d'experts de rechercher les moyens de mettre en œuvre la Déclaration Commune annexée à la Convention CEE et relative à l'attribution de compétences à la Cour de justice. Ce groupe commence à peine ses travaux.

(19) Voir l'avis de la Commission du 17 mars 1980, paru au Journal officiel des Communautés européennes, n° L 94/39 du 11 avril 1980.

# **LA VIANDE OVINE**

## **SITUATION DANS LA COMMUNAUTÉ ECONOMIQUE EUROPÉENNE ET DANS LE MONDE LE RÈGLEMENT D'ORGANISATION DE MARCHÉ**

**M. BRODERS**

*Administrateur principal  
à la Commission des Communautés européennes*

### **I. — Le marché de la viande ovine dans la Communauté à 10**

#### **1. Progression du cheptel communautaire, avec variations cycliques**

Après avoir baissé de 1965 à 1968, le cheptel communautaire est en progression quasi régulière depuis cette date (voir tableau n° 1 en annexe). En effet, si on excepte le Danemark où l'élevage ovien joue un rôle négligeable, l'Irlande est le seul Etat membre où les effectifs ovins enregistrent une sensible régression (depuis 1974). Au Royaume-Uni, Etat membre qui détient la moitié du cheptel communautaire, le cheptel évolue avec des variations cycliques (minimum de 70/71, maximum de 73/74 et vraisemblablement 81/82). Les autres pays de la Communauté ont un cheptel en régulière progression, (en Italie seulement depuis 1972). D'un point de vue régional, l'élevage ovien communautaire régresse dans les régions de plaines où il subit la concurrence avec d'autres spéculations (y compris l'élevage bovin) ; il progresse par contre dans les régions de montagne et dans certaines zones défavorisées.

Dans tous les Etats membres il existe des exploitations détenant des ovins et situées dans des régions défavorisées au sens de la directive 75/268/CEE.

Les principales de ces régions concernées sont les suivantes :

Allemagne : Schleswig-Holstein, Hessen, Niedersachsen, Baden-Württemberg, Bayern.

Pays-Bas : Friesland, Groningen, Zeeland.

Belgique : Extrême est du pays.

Luxembourg : Ensemble du pays.

Royaume-Uni : Régions de « collines » du Nord et de l'Ouest de l'Angleterre, d'Ecosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord.

Irlande : Counties of Galway, Mayo, Roscommon, Wicklow.

France : Massif central, Pyrénées, Alpes du Sud.

Italie : Péninsule, Sardaigne, Sicile.

Grèce :

Dans les Etats membres où se trouve l'effectif de brebis le plus représentatif du total communautaire, un pourcentage important des effectifs de brebis est situé dans des régions couvertes par cette directive :

Grèce :

Italie : 80 à 90 %

Irlande : 75 à 70 %

Royaume-Uni : 60 à 55 %

France : 75 à 70 % (y compris les zones défavorisées de dépeuplement au sens de l'article 3, paragraphe 4 dont la liste n'a pas encore été notifiée à la Commission).

## 2. Production et consommation évoluent différemment selon les Etats membres

En 1980, la production de viande ovine de la CEE à 10 a été de 673 000 tonnes. Cette production est très inégalement répartie entre les différents Etats membres. Le Royaume-Uni est de loin le premier pays producteur avec 40 % de la production communautaire. Viennent ensuite par ordre décroissant, la France (26 %), la Grèce (12 %), l'Italie (9 %), l'Irlande (6 %), les Pays-Bas (3 %), l'Allemagne Fédérale (3 %), l'UEBL et le Danemark (1 % ensemble).

Sur une période de vingt années l'évolution de la production communautaire se caractérise, par une tendance à la hausse avec toutefois des variations cycliques (voir tableau n° 1 en annexe). Cependant, une évolution différente a eu lieu dans les Etats membres. Ainsi, en Italie, la production a d'abord régressé jusqu'en 1972 puis progressé ensuite. Par contre, la production a régulièrement augmenté en France, aux Pays-Bas et en Allemagne alors qu'elle a largement fluctué au Royaume-Uni avec d'importantes variations cycliques (minima de 1965, 1969, 1972 et 1977, maxima de 1966, 1970, 1975 et 1980). En Irlande, la production est en régression depuis l'adhésion. En Grèce, la production a progressé. La consommation de viande ovine dans la CEE est restée relativement stable au cours de cette période (1). Cette stabilité relative masque toutefois deux tendances opposées : d'une part, une baisse sensible de la consommation en Grande-Bretagne, et d'autre part, une augmentation importante dans les autres Etats membres, sauf l'Irlande. En effet, de 1962 à 1980, la consommation est passée de 617 000 à 420 000 tonnes au Royaume-Uni, de 117 000 à 230 000 tonnes en France, de 14 000 à 55 000 tonnes en Allemagne et de 51 000 à 100 000 tonnes en Italie. L'évolution de la consommation figure au tableau n° 1. La consommation annuelle moyenne par habitant, de viande ovine est caractérisée par de fortes différences entre les Etats membres de la CEE. Elle était en 1980 de 7,6 kg en Irlande, de 7,3 kg au Royaume-Uni, de 4,1 kg en France, de 1,9 kg dans l'Union Economique Belgique-Luxembourg, de 1,3 kg en Italie, de 1 kg en Allemagne Fédérale, de 0,7 kg au Danemark et de 0,5 kg aux Pays-Bas. En Grèce,

(1) Avec toutefois de larges fluctuations dues au caractère cyclique de la consommation du Royaume-Uni, Etat membre qui représente plus de la moitié de la consommation de la Communauté.

TABLEAU I. — Viande ovine : potentiel de production, production et consommation de la communauté à 10.

	Effectifs (décembre) 1 000 têtes	Production (1) 1 000 tonnes	Consommation (1) 1 000 tonnes
1962	—	534,0	922,0
1963	52.159	525,0	893,0
1964	52.425	534,0	904,0
1965	52.983	535,0	906,0
1966	52.498	560,3	933,0
1967	51.863	548,5	946,0
1968	49.424	527,8	939,0
1969	48.948	481,0	945,0
1970	48.236	507,2	926,1
1971	48.857	511,3	958,4
1972	49.639	506,5	924,6
1973	50.898	536,7	896,5
1974	51.540	573,8	831,6
1975	51.205	591,8	904,8
1976	51.855	586,0	885,7
1977	52.867	665,5	846,9
1978	54.544	596,9	867,8
1979	54.774	609,2	896,8
1980	55.480	673,2	937,7
1981		677,9	958,6
1982			
1983			
1984			
1985			

(1) Y compris la viande caprine (sauf Grèce où un bilan séparé est disponible).

la consommation par tête était de 14,4 kg (relative stabilité sur le long terme).

## 3. Commerce extérieur : les importations des pays tiers, après avoir fortement diminué, se stabilisent à partir de 1976

Etant donné que la consommation est beaucoup plus importante que la production, la CEE est très largement dépendante de l'extérieur pour son approvisionnement qui n'est assuré qu'à 70 % en moyenne par la production indigène ; cependant, ce pourcentage a varié entre 52 et 70 % au cours de la période 1962/1980.

Ainsi, le solde production/consommation (2) a atteint un maximum durant les années 1968 à 1972 puis a diminué fortement : 422 000 tonnes en 1969

(2) CEE à 9.



TABLEAU II. — CEE 9 : Importations de viande ovine (et caprine).

	1976 absolu	%	1977 absolu	%	1978 absolu	%	1979 absolu	%	1980 absolu	%
Nouvelle-Zélande	222.539	81,4	220.581	82,2	225.032	82,0	218.604	79,9		
Argentine	14.467	5,3	16.993	6,7	11.164	4,1	10.900	4,3		
Australie	12.713	4,6	5.758	2,3	11.981	4,4	8.885	3,6		
Uruguay	3.507	1,3	2.450	0,9	2.063	0,8	4.005	1,6		
Brésil			1.713	0,7	146	0,1	—	—		
Hongrie	8.639	3,2	8.043	3,0	6.866	2,5	12.790	4,7		
Pologne	3.645	1,3	4.232	1,6	4.822	1,7	5.997	2,2		
Bulgarie	2.146	0,8	838	0,6	2.488	0,9	3.841	1,4		
Roumanie	190	0,1	229	0,1	418	0,1	233	0,1		
Yougoslavie	3.276	1,2	3.584	1,3	3.824	1,4	3.148	1,2		
D.D.R.	2.427	0,8	2.304	0,9	3.625	1,3	3.969	1,4		
Tchécoslovaquie			699	0,3	641	0,2	655	0,2		
Espagne			428	0,2	1.002	0,4	8	—		
Islande			384	0,2	367	0,1	617	0,2		
Total général	273.549	100	268.236	100	274.439	100	273.650	100		
dont : Animaux vivants			15.223		16.618		22.906			
Viande fraîche			7.068		7.734		6.646			
Viande congelée			250.753		243.010		247.215			

contre 300 000 tonnes en 1975 et 275 000 tonnes au cours de la période 1976/1979.

Les principaux fournisseurs de la Communauté sont la Nouvelle-Zélande, la Hongrie, l'Argentine, l'Australie et la Pologne. En 1979, ces pays ont respectivement fourni 79,9 %, 4,7 %, 4,3 %, 3,6 % et 2,2 % du total des importations (voir tableau n° 2). Ces cinq pays totalisent donc 95 % des exportations vers la Communauté.

Le Royaume-Uni est de très loin le premier importateur de la Communauté. En 1979, cet Etat membre a réalisé les trois quarts des importations en provenance des pays tiers (2), soit 208 000 tonnes, dont 200 000 tonnes d'agneau congelé en provenance de Nouvelle-Zélande, le quart restant se répartissant entre l'Italie (25 000 t), l'Allemagne (22 500 t), l'UEBL (8 000 t), la France (5 800 t) et les Pays-Bas (1 400 t).

Contrairement aux importations, les exportations de la Communauté sont très faibles : 6 000 tonnes environ principalement destinées à la Suisse, l'Algérie, la Lybie, l'Arabie Saoudite et les Emirats arabes. Il est à noter que la Grèce importe environ 12 000 t/an, principalement de Nouvelle-Zélande.

#### 4. Les échanges intra-communautaires s'accroissent

Contrairement aux importations des pays tiers, ces échanges se développent :

1971 : 37 000 tonnes	1976 : 82 500 tonnes
1972 : 50 000 tonnes	1977 : 92 800 tonnes
1973 : 60 000 tonnes	1978 : 96 000 tonnes
1974 : 60 000 tonnes	1979 : 94 000 tonnes
1975 : 85 000 tonnes	

La majeure partie de ces échanges est constituée par un courant d'exportation du Royaume-Uni vers les autres Etats membres (42 000 t en 1979).

#### 5. Prix de marché : l'écart entre le prix français et le prix britannique ne se réduit pas

La formation des prix de la viande ovine dans la Communauté est déterminée essentiellement par deux marchés : le marché britannique d'une part et, le marché français, d'autre part. Le premier marché a influencé longtemps le niveau du prix de marché irlandais (jusqu'en 1977). Le second marché détermine le niveau du prix reçu par les producteurs situés dans les Etats membres qui produisent essentiellement une qualité de viande destinée à approvisionner le marché français (Pays-Bas, Allemagne, Belgique et, à partir de 1978, Irlande) (3).

L'écart de prix de marché entre la France et le Royaume-Uni est très important. Ainsi, entre 1968 et 1976 le niveau de prix du marché britannique s'est situé à environ 50 % du niveau du prix de marché français ; cet écart s'est même creusé en 1975 sous l'effet notamment de la faiblesse de la livre. Toutefois, en 1978 et 1979 un sensible rapprochement s'est produit.

#### 6. Une organisation commune des marchés a été mise en œuvre en 1980

L'année 1980 a vu la mise en œuvre, à compter du 20 octobre, de l'organisation commune des mar-

(3) Un accord bilatéral franco-irlandais a ouvert le libre accès en France aux viandes ovines irlandaises à compter du 1.1.1978.

TABLEAU III. — Évolution récente des prix de la viande ovine dans la communauté en ecu/100 kg.

	1980												1981		
	Jan.	Fév.	Mar.	Avr.	Mai	Jui.	Jui.	Aou.	Sep.	Oct.	Nov.	Déc.	Jan.	Fév.	Mar.
Belgique	279,07	300,85	303,34	297,15	300,73	297,22	295,00	300,55	301,98	311,42	305,53	313,75	334,63	366,75	
Danemark	—	—	—	—	—	304,27	277,73	253,39	223,22	205,34	202,84	202,84	202,84	202,84	
R.F.A.	264,78	273,05	296,76	302,51	285,98	270,37	255,84	254,75	258,13	268,18	285,95	294,36	315,27	329,90	
Grèce	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	427,18	395,32	
France	354,39	361,40	375,23	360,90	343,35	314,86	318,11	331,62	348,21	347,72	339,40	352,69	370,49	379,49	
Irlande	287,12	296,83	329,54	324,68	299,07	270,56	260,60	248,32	257,36	252,82	263,00	274,22	312,81	343,22	
Italie	392,99	379,45	398,62	423,82	390,45	373,43	368,43	383,33	376,84	373,02	381,98	439,06	445,45	455,46	
Pays-Bas	307,24	337,60	353,68	353,68	332,24	307,81	295,28	286,34	286,34	283,03	307,28	329,32	353,01	373,07	
Royaume-Uni	219,83	237,13	260,57	243,59	230,66	245,37	214,66	180,55	181,85	187,25	159,49	230,07	226,93	258,31	
Moyenne CEE (1)	293,39	300,71	321,31	314,58	295,73	290,65	275,23	264,98	267,96	270,62	258,65	306,84	328,45	343,64	

(1) à 9 en 1980, à 10 en 1981.

chés dans le secteur des viandes ovine et caprine, dont les principaux éléments sont décrits au chapitre IV ci-après. Cette mesure a coïncidé avec la fin d'un processus de dégradation des prix de marché observé en 1980 dans la Communauté sous l'effet d'un déséquilibre entre la production et la consommation aggravé par la pression d'importations désordonnées que les organisations nationales de marché existantes ne permettaient pas d'endiguer. Ainsi, depuis la mise en œuvre de l'organisation commune, les prix sont en hausse sensible dans tous les Etats

membres (voir tableau n° 3). La réalité a donc déjoué les prévisions trop pessimistes de certaines organisations professionnelles.

#### 7. Perspectives pour 1981 : maintien d'un taux d'autoapprovisionnement élevé

L'année 1981 est marquée par l'adhésion de la Grèce à la Communauté. Le bilan par pays production/consumation de la CEE à 10 figure au tableau n° 4.

TABLEAU IV. — CEE 10 : production et consommation de la viande ovine.

en 1 000 t poids carcasse

	Production indigène brute			Consommation humaine totale		
	1979 (1)	1980 (2)	1981 (3)	1979 (1a)	1980 (2)	1981 (3)
Belgique	3,80	3,8	3,8	20,5	22	22
Danemark (5)	0,62	0,7	0,7	3	3,6	3,6
Allemagne (RF)	18,14	18,6	20,0	53	55,0	58,0
Grèce	80,22	80,14	81,0	91,84	87,1	93,0
France	159,50	178,0	180,0	208	219,0	230,0
Irlande	34,20	38,0	34,4	26	25,0	25,0
Italie	52,08	60,0	65,0	84	100,0	100,0
Luxembourg	0,14	0,14	0,15	0,53	0,53	0,53
Pays-Bas	20,65	22,0	23,0	7	6,5	6,5
Royaume-Uni	241,00	272,0	270,0	403	419,0	420,0
Total CEE	610,35	673,38	678,05	896,87	937,73	958,63

(1) Source OSCE (y compris le secteur caprin) sauf Belgique, Danemark, Grèce et Luxembourg (sources nationales).

(1a) Source OSCE (y compris le secteur caprin) sauf Grèce et Luxembourg (sources nationales).

(2) Estimations (d'après sources nationales).

(3) Prévisions (d'après sources nationales).

(4) Nouvelle série recalculée par l'ISTAT pour 1978 et 1979 (et suivantes).

(5) Y'inclus le Groenland.



TABLEAU V. — Possibilités annuelles d'importations dans la Communauté dans le secteur des viandes ovine et caprine.

Quantités annuelles négociées à compter du 1.1.1981		(en tonnes, poids carcasse)	
(compte tenu de la Grèce)	Animaux vivants	Viandes	Total
I. Accords conclus avant le 20.10.80			
Argentine		23.000 (1)	23.000
Australie		17.500 (1)	17.500
Nouvelle Zélande		245.500 (1)	245.500
Uruguay		5.800 (1)	5.800
II. Engagements unilatéraux			
Bulgarie	2.000	1.250 (2)	3.250
Tchécoslovaquie	—	800 (2)	800
III. Accords paraphés mais pas encore ratifiés par le Conseil			
Autriche	300		300
Hongrie	10.050	1.150 (2)	11.200
Islande		600 (3)	600
Pologne	5.800	200 (2)	6.000
Roumanie	475	75 (1)	550
Yougoslavie	200	4.800 (2)	5.000
IV. Contingent autonome (5)			
Chili	—	500 (1)	500
Espagne	—	500 (2)	500
Autres	100	200 (4)	300
Total	18.925	301.875	320.800

(1) Viande congelée.

(2) Viande fraîche et réfrigérée.

(3) Dont au maximum 10 % de frais ou réfrigéré.

(4) 100 t. viande fraîche et 100 t. viande congelée.

(5) Proposition de règlement du 16 février 1981 (transmise par la Commission au Conseil).

L'entrée de la Grèce ne modifie pas sensiblement le taux d'autoapprovisionnement ; qui reste à niveau historiquement très élevé :

	Différence Consommation Production		Taux d'auto-approvisionnement	
	CEE à 9	CEE à 10	CEE à 9	CEE à 10
1979	276 000 t	286 500 t	66 %	68 %
1980 (4)	257 000 t	264 000 t	70 %	72 %
1981 (5)	269 000 t	280 000 t	69 %	71 %

Les besoins de la Communauté devraient donc être inférieurs en 1981 aux possibilités d'importations

(4) Estimations.

(5) Prévisions.

négociées dans le cadre des accords d'autolimitation et qui s'élèvent à 320 000 t environ (voir tableau n° 5) pour la Communauté à 10.

En conséquence, deux scénarios peuvent se présenter :

— ou bien les pays tiers principaux fournisseurs épuisent leur quote-part et la Communauté se verra contrainte soit d'exporter des quantités plus élevées que dans le passé (6), soit de vendre ces mêmes quantités sur le marché intérieur à prix réduit à certaines catégories de consommateurs (ventes sociales),

— ou bien les pays tiers visés ci-dessus n'épuisent pas leur quote-part, et dans ce cas l'équilibre du marché communautaire sera réalisé sans action prononcée sur le marché.

C'est le second scénario qui paraît le plus probable pour 1981, sauf crise grave, notamment au Moyen-Orient, entraînant une suspension des achats de cette zone.

Après la baisse constatée en 1980, les prix de marché de la Communauté en 1981 devraient poursuivre leur mouvement de reprise amorcé depuis novembre 1980, grâce notamment aux mécanismes prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés ; par ailleurs, l'écart important entre le prix français et le prix britannique devrait se maintenir compte tenu des dispositions de cette organisation (prime variable au Royaume-Uni).

#### Evolution des prix de marché dans la Communauté

	en ECU/ 100 kg taux « vert »			
	1978	1979	1980	1981 *
Belgique	307,38	308,50	300,55	330
Danemark	240,70	255,71	278,27	300
R.F.A.	270,41	276,39	275,89	310
France	371,73	366,37	345,66	370
Irlande	294,36	312,89	280,34	320
Italie	321,15	411,70	390,12	430
Pays-Bas	326,86	322,36	314,99	330
Royaume-Uni	267,63	267,30	215,92	250
Grèce	(282,83)	(340,23)	(383,64)	435
Moyenne CEE à 9	305,86	323,02	288,04	321,51
Moyenne CEE à 10			(302,53)	338,01
Ru/France (en %)	72 %	73 %	62,5 %	67 %

\* Prévisions.

(6) Dans les limites permises par les engagements pris par la Communauté.

## II. — Les données principales du marché mondial

### 1. Stabilité d'ensemble du cheptel mondial

Le cheptel mondial d'ovins est estimé à environ 1,1 milliard de têtes. Ce chiffre est en légère augmentation d'année en année.

L'Asie détient environ 312 millions de têtes, son cheptel s'accroît régulièrement. Ce continent ne joue qu'un rôle secondaire dans les échanges mondiaux (exportations de Mongolie vers l'URSS).

L'Océanie est la deuxième zone de production avec 200 millions de têtes, dont les deux tiers se trouvent en Australie et un tiers en Nouvelle-Zélande (le cheptel de ce dernier pays est du même ordre de grandeur que celui de la Communauté à 10).

Le cheptel africain est important avec 171 millions de têtes ; comme pour l'Asie son rôle est négligeable d'un point de vue commercial. Il est en augmentation assez sensible.

L'URSS a un cheptel stable (142 millions de têtes en 1979). Cependant, les besoins d'importation sont très fluctuants. Dans les autres pays d'Europe, à planification centrale, les cheptels progressent. Les cheptels les plus nombreux se trouvent en Roumanie, Bulgarie et Yougoslavie.

En Europe occidentale, les pays tiers où le cheptel ovin tient une place importante sont l'Espagne (15,5 millions de têtes ; en régression) et la Grèce (8,1 millions de têtes ; en régression).

Le cheptel sud américain (109 millions de têtes) est en lente régression ; le cheptel nord américain (21,7 millions de têtes) est en régression également.

### 2. La forte concentration actuelle des échanges mondiaux de viande ovine

Le tableau VI récapitule la production des principaux pays producteurs.

On peut classer ces pays en trois groupes :

- pays où la production augmente régulièrement : Turquie, Iran, Grèce, Yougoslavie ;
- pays où la production diminue régulièrement : URSS, USA, Argentine, Espagne ;
- pays où la production augmente, mais avec des variations cycliques parfois importantes : Nouvelle-Zélande, Australie, CEE.

Le troisième groupe de pays est celui qui intervient pour la majeure partie du commerce mondial.

La caractéristique du marché mondial de la viande ovine est en effet sa concentration encore plus forte que celui de la viande bovine.

Le commerce mondial des moutons vivants, s'est développé considérablement (comme le montre le tableau VII), compte tenu des besoins croissants

TABLEAU VI. — Évolution de la production des principaux producteurs mondiaux de viande ovine.

(en 1 000 t, poids carcasse)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
U.R.S.S.	954	974	975	878	859	865	870	850	825	
Nouvelle Zélande	556,1	497,1	490,9	512,8	497,7	501,6	513,9	565,0	605,0	
Australie	456,5	519,6	589,7	549,3	513,6	491,4	533,0	501	503	523
C.E.E. à 9	466,0	499,0	515,0	508,0	485,5	517,0	529,0	593,1	596,9	
Turquie	218,0	259,0	377,0	380,0	380,0	386,0	387,0			
U.S.A.	228,6	191,4	181,0	163,7	154,7	136,1	128,8			
Iran	215,0	220,0	226,0	231,0	220,0	224,0	230,0			
Argentine	126,0	112,0	123,4	127,1	133,0	130,3	129,0	110	100	
Espagne	131,0	142,0	136,0	134,0	131,0	130,0	119,0			
Grèce	70,7	74,8	76,8	78,0	80,0	80,0	80,0	81,0		
Yougoslavie	50,0	48,0	55,0	60,0	57,0	62,0	61,0			

Source : Commonwealth secretariat.

\* Estimations provisoires.

\*\* Prévisions.



TABLEAU VII. — Évolution du commerce mondial des ovins vivants.

(en 1 000 têtes)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980*	1981**
<i>Exportations</i>									
Australie	1 038,6	1 452,2	1 809,0	3 347,0	4 123,7	3 871,1	5 300,0	6 200	5 500
Bulgarie	797,8	462,1	873,9	723,5	722,8	1 050,0	1 454,2		
Roumanie	1 248,6	1 294,4	1 370,6	1 208,5	1 573,2	1 545,9	1 600,0		
Turquie	511,6	518,2	437,4	543,5	317,2	612,3	457,9		
Hongrie	904,1	855,7	879,0	719,9	822,1	703,9	1 035,9		
Pologne	82,1	112,0	161,9	190,4	229,2	269,1	340,2		
D.D.R.	35,0	35,0	35,0	40,0	140,0	225,0	400,0		
Yougoslavie	2,4	31,3	117,8	55,0	93,3	171,3	159,3		
<i>Importations</i>									
C.E.E. à 9	1 602,2	1 352,9	1 508,8	1 214,4	1 115,4	1 191,8	1 664,2		
Arabie saoudite	1 250,0	1 346,9	1 304,5	1 295,8	1 855,2	3 749,8	3 200,0		
Iran	205,8	600,0	1 517,5	1 800,0	3 100,0	3 056,0	2 500,0		
Union Soviétique	1 203,5	1 212,4	1 013,8	859,6	465,0	430,0	448,0		
Jordanie	337,5	203,8	303,7	228,2	275,4	341,9	393,8		
Kuwait	359,1	374,0	409,9	416,7	764,0	980,0	1 100,0		

Source : Commonwealth secrétariat.

\* Estimations provisoires.

\*\* Prévisions.

des pays du Moyen-Orient. De ce fait les exportations de l'Australie, de la Bulgarie et de la Roumanie ont fortement progressé. Dans le commerce des viandes, une distinction doit être faite entre viande de mouton et viande d'agneau dont les prix mondiaux peuvent évoluer d'une manière divergente.

Ainsi, les échanges mondiaux de la viande de mouton se caractérisent par la prédominance d'un pays demandeur (Japon) et d'un pays fournisseur (Australie). Pour la viande d'agneau, prédomine un grand fournisseur (Nouvelle-Zélande) et un petit nombre de grands importateurs : CEE, Iran.

Comparativement à ces importateurs, tous les autres n'ont qu'une importance limitée. Ainsi, le Japon ne joue encore pour l'instant qu'un rôle marginal en tant que demandeur sur les marchés internationaux de la viande d'agneau. (La Corée du sud, comme le Japon, consomme principalement de la viande de mouton).

Il convient de souligner que les livraisons d'agneau congelé néo-zélandais destinées au marché britannique représentent le courant d'échange de beaucoup le plus important sur les marchés internationaux de la viande ovine (40 % des exportations mondiales de viande d'agneau). Ce courant tend

cependant à diminuer progressivement au fur et à mesure que croissent les autres courants (Iran et Iraq notamment).

L'évolution du commerce mondial de la viande ovine figure au tableau VIII.

### 3. L'élevage ovin dans les grands pays producteurs est influencé par les cours de la laine

L'élevage ovin en *Australie* se caractérise par un degré élevé de spécialisation dans la production lainière, l'évolution des effectifs est commandée par le prix de la laine et par la relation de prix entre la laine et la viande bovine (dans la « wheat-sheep-zone », par la relation de prix entre la laine et le blé). On peut donc considérer que la production de viande de mouton est une spéculation secondaire par rapport à la production lainière. Dans ces conditions, le nombre des abattages de moutons à laine tend à augmenter quand le prix de la laine fléchit et inversement. D'autre part, les conditions météorologiques (précipitations) influent beaucoup à court terme sur la production de viande de mouton, alors que le prix de ce produit est généralement sans incidence à cet égard.

TABLEAU VIII. — Évolution du commerce mondial de la viande ovine (sans les animaux vivants).

(en 1 000 t, poids du produit)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980*	1981**
<i>Exportations</i>									
Nouvelle Zélande	435,0	384,2	402,6	395,3	406,3	378,2	433,5	478,1	515,0
Australie	87,3	109,7	172,7	196,8	187,1	150,2	185,6	200,0	200,0
Argentine	24,3	21,1	27,0	27,2	28,4	24,4	22,6	16,0	15,0
<i>Importations</i>									
C.E.E. à 9	295,6	231,0	277,2	261,3	253,7	265,7	251,1	235	245
Japon	133,7	90,0	130,8	136,0	148,3	139,5	118,4	80,0	
Iran	12,2	18,8	31,5	40,2	60,0	49,7	59,5	70,0	80
Irak	—	6,3	10,3	15,0	15,0	3,0	14,0	20,0	35
Corée du Sud	10,0	16,3	17,2	20,0	30,0	41,1	36,9		
U.S.A.	18,8	9,9	11,7	15,9	9,9	17,5	18,0	19,0	22,0
Kuwait	—	9,2	17,2	17,2	16,6	17,7	17,7		
Canada	21,8	14,6	17,0	15,2	12,8	14,6	13,2	9,0	
Grèce	41,0	7,8	12,0	13,8	8,0	12,4	11,6	12,0	13,0

\* Estimations.

\*\* Prévisions.

Source : Commonwealth secrétariat.

Etant donné les préférences très marquées que les consommateurs australiens manifestent pour la viande d'agneau, le marché intérieur absorbe chaque année l'essentiel de la production nationale, dont seule une faible proportion (comprise entre 10 et 15 %) reste disponible pour l'exportation. Par contre, plus de la moitié de la production de viande de mouton est exportée.

L'effet des sécheresses prolongées de ces dernières années a provoqué une réduction substantielle des effectifs depuis 1977. Actuellement, se produit une phase de récapitalisation du cheptel. De ce fait, la production a diminué en 1980.

L'élevage ovin de la Nouvelle-Zélande offre un aspect un peu plus contrasté. Ainsi le produit des ventes de laine qui est la recette principale des éleveurs d'ovins néo-zélandais, est égal au poste afférent aux ventes d'agneaux d'engraissement.

En Nouvelle-Zélande, deux périodes successives d'extrême sécheresse (1972-1973 et 1973-1974) et, dans une certaine mesure, la forte hausse des prix de la viande bovine enregistrée jusqu'en 1973 n'ont pas permis de susciter l'accroissement du cheptel de brebis qui aurait dû normalement suivre la flambée des prix enregistrée en 1972-1973 sur le marché mondial de la laine. En conséquence, la production de viande d'agneau a fortement régressé en 1973 et en 1974 ; la production de viande de mouton, après une forte progression en 1973 (abat-

tages de brebis) a considérablement régressé par la suite (voir tableau IX).

Etant donné notamment que les prix de la viande bovine depuis 1974 ont évolué plutôt moins favorablement que les prix de la laine, on peut expliquer pourquoi le cheptel néo-zélandais de brebis, à partir de 1977, a accusé de nouveau des taux de croissance élevés et que, dans ces conditions, l'offre néo-zélandaise de viande d'agneau disponible pour l'exportation se situe, depuis 1979, dans une phase d'accroissement qui va se poursuivre en 1981, encouragée en cela par des prix de la viande ovine assez rémunérateurs.

En Argentine, le prix de la laine joue également un rôle majeur en ce qui concerne le volume de la production argentine de viande ovine (à ce facteur s'ajoute, dans certaines régions, la relation de prix entre la laine et la viande bovine). La fraction exportée de la production de viande ovine accuse d'une année à l'autre d'importantes fluctuations (approximativement entre 10 et 25 %).

En résumé, l'offre sur les marchés internationaux de la viande de mouton et de la viande d'agneau dépend dans une large mesure de l'évolution des prix sur le marché mondial de la laine ; il arrive parfois que l'offre dépende également de l'évolution des prix de la viande bovine et du blé. Il faut souligner en outre que l'offre de viande ovine sur les marchés internationaux est étroitement liée



TABLEAU IX. — Nouvelle Zélande.

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 *	1981 **
<i>Cheptel ovine :</i>															
Au 30 juin ; (en mio. de têtes)	60,0	60,5	59,9	60,3	58,9	60,9	56,7	55,9	55,3	56,4	59,1	62,2	63,5	68,5	70,6
<i>Productions (1) :</i>															
(1 000 t ; poids carcasse)															
Agneau	332,1	350,2	362,8	362,6	358,9	378,9	341,0	304,6	327,0	357,6	341,5	341,0	351,1	390,0	415,0
Mouton	188,4	216,1	199,8	199,9	204,9	195,8	215,1	192,9	163,9	155,2	156,2	160,8	162,8	175,0	190,0
<i>Exportations (1) :</i>															
(1 000 t ; poids carcasse)															
Agneau	304,9	323,3	337,2	335,8	332,5	350,7	306,0	275,9	306,0	334,4	320,0	322,6	329,3	370,0	400
Mouton	109,8	133,7	114,6	113,1	112,8	100,8	129,0	117,5	90,9	92,6	99,4	97,3	104,2	108,1	115,0

Source : New Zealand Producers' Board.

\* Estimations provisoires.

\*\* Prévisions.

(1) Année se terminant au 30 septembre.

Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a introduit en 1966 un programme de diversification (« Lamb Market diversification scheme ») pour tenter de réduire la dépendance vis-à-vis du marché du Royaume-Uni en ce qui concerne la viande d'agneau. En 1973 ce programme a été suspendu temporairement alors que cet Etat membre connaissait des difficultés d'approvisionnement pour ce produit. Les pourcentages que les exportateurs sont tenus d'atteindre en dehors du marché britannique (sous peine de taxe venant frapper les quantités exportées au Royaume-Uni au-dessus du pourcentage maximum) ont été de 30 % pour la campagne 76/77. Le programme a été suspendu en 1980.

(2) Il s'agit de la production pour l'exportation (de ce total environ 10 000 t sont consommées sur place).

aux conditions météorologiques. En revanche, les conditions de prix et de commercialisation sur les marchés internationaux de la viande ovine n'ont sur l'offre que des effets limités (sauf peut-être en Nouvelle-Zélande), on doit donc rechercher une cause principale qui explique la formation des prix de la viande ovine sur le marché mondial.

Or, on constate entre les prix de la viande bovine et ceux de la viande ovine un singulier parallélisme, la seule explication possible est la suivante : les consommateurs considérant la viande ovine comme un des produits les plus aptes à remplacer la viande bovine, les marchés internationaux de la viande bovine exercent une sorte d'effet d'entraînement sur ceux de la viande ovine. Cette interprétation s'est vérifiée de manière particulièrement frappante pendant les années 1972-1973, lorsque les hausses considérables enregistrées sur les marchés internationaux de la viande bovine se sont presque intégralement répercutées sur les marchés internationaux de la viande de mouton et de la viande d'agneau.

De même, en 1980, la relative pénurie de viande bovine a provoqué une demande accrue en viande ovine.

#### 4. Des débouchés nouveaux apparaissent, pour les viandes d'agneau et de mouton, ce qui pourrait provoquer une légère augmentation des prix mondiaux de ce produit en 1981

Un certain nombre de pays d'Amérique latine (au premier rang desquels figure le Pérou), les pays arabes et, en Asie du Sud-Est, la Malaisie, Singapour et Hong-Kong apparaissent comme des clients potentiels nouveaux, importants sur les marchés internationaux. Depuis 1974, les achats des pays arabes exportateurs de pétrole retiennent particulièrement l'attention. En 1980, la Nouvelle-Zélande à elle seule est parvenue à vendre 97 000 tonnes de viande d'agneau à divers pays exportateurs de pétrole du Moyen-Orient (parmi lesquels l'Iran figure en première position).

En ce qui concerne la viande de mouton, la Corée du Sud et l'Irak deviennent des acheteurs importants.

Les achats d'animaux vivants des pays arabes sont également en progression.

Pour la viande d'agneau, la Communauté restera comme par le passé le principal importateur, bien qu'on doive s'attendre à une légère diminution de



ses importations sur le marché mondial. Par ailleurs, les besoins d'importation devraient stagner en Grèce, mais accuser éventuellement une légère progression aux Etats-Unis et au Canada. S'il doit y avoir un accroissement sensible de la demande sur les marchés internationaux, elle sera sans doute uniquement imputable aux achats des pays arabes ou des pays exportateurs de pétrole. Toutefois, la progression prévue du potentiel d'exportation néo-zélandais devrait permettre, à elle seule, de couvrir cet accroissement de la demande. Aussi l'année 1981 pourrait-elle être marquée sur les marchés internationaux par une évolution plutôt équilibrée de l'offre et de la demande, ce qui semble réduire au minimum le risque de difficultés d'approvisionnement en matière de viande d'agneau et donc d'emballlement des prix internationaux.

Ceux-ci devraient être simplement en hausse modérée par rapport à 1980 (la sécheresse persistante en Australie contribue actuellement à la bonne tenue des prix mondiaux).

A moyen terme, la hausse des effectifs constatée en Nouvelle-Zélande et attendue en Australie (139 Mio de têtes en 1982 et 141 Mio de têtes en 1984) provoquera une augmentation sensible des quantités exportables (60 000 t environ) d'où un risque de baisse des prix, au moins en monnaie constante à partir de 1982.

### III. — Éléments principaux de l'organisation commune « viande ovine »

Au cours de la séance des 28/30 mai 1980, le Conseil a marqué son accord sur les propositions de la Commission concernant l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande ovine, et a fixé le prix de base, les prix de référence et les prix d'intervention dans ce secteur pour la campagne 1980/81.

Cette nouvelle organisation commune de marché s'articule autour des éléments suivants :

#### 1. Un régime de prix, des primes et d'intervention

##### a) Le prix de base

Le Conseil fixe pour chaque campagne de commercialisation un prix de base pour les carcasses d'ovins fraîches, en tenant compte notamment de la situation du marché, des perspectives de développement et des coûts de production de la viande ovine dans la Communauté. Ce prix est

saisonnalisé hebdomadairement en fonction des variations saisonnières normales du marché.

##### b) Les prix de référence

Le Conseil fixe pour chaque campagne de commercialisation des prix de référence régionaux. La liste des régions est reprise au point 3.

Pour la première année, les prix de référence sont fixés sur la base des prix de marché constatés sur le ou les marchés représentatifs de chaque région concernée au cours de l'année 1979, ou, dans les régions qui ont connu des conditions particulières en 1979, sur la base des prix de marché pronostiques pour l'année 1980.

Pour les années suivantes, les prix de référence sont fixés en tenant compte notamment de l'objectif de rapprochement des prix de référence afin d'instituer un prix de référence communautaire unique par la convergence des prix de référence, selon des étapes annuelles égales pendant une période de 4 ans.

##### c) Primes au bénéfice des producteurs

Compte tenu de l'évolution prévisible des prix de marché de chaque région concernées, une perte de revenus est estimée chaque année au début de la campagne de commercialisation.

Cette perte de revenus représente la différence éventuelle entre le prix de référence et le prix de marché prévisible pour la campagne en cours.

Cette différence est multipliée par le tonnage de viande ovine produite dans chaque région concernée, au cours de l'année précédant l'année en cours.

Ce montant total est divisé, pour chaque région concernée, par le nombre de brebis recensé dans cette région. Le résultat obtenu donne le montant estimé de la prime payable par brebis et par région.

Au cas où la constatation du nombre de brebis recensées soulèverait des obstacles administratifs dans une région, le ou les Etats membres concernés peuvent être autorisés à diviser le montant total visé ci-dessus par les abattages d'agneaux prévisibles pour la campagne en cours.

Un acompte de 50 % du montant estimé de la prime payable par brebis (ou, le cas échéant, par agneau abattu) est versé aux producteurs en début de campagne. Un solde est versé en fin de campagne à un niveau calculé de manière à ce que le niveau de la prime payée corresponde à la perte de revenu effective calculée en fonction de l'évolution réelle des prix de marché.

Toutefois, sur demande des intéressés le montant de la prime payable, par brebis dans la région 1 pourra être égal à celui déterminé dans la



région 2 lorsque les bénéficiaires auront démontré à la satisfaction de l'autorité compétente que les agneaux issus de ces brebis n'auront pas été abattus avant l'âge de deux mois.

En cas d'application des achats publics visés sous d) la prime au bénéfice des producteurs est plafonnée, dans la région et pendant la période concernée, à la différence entre le prix de référence et le prix d'intervention saisonnalisé.

#### d) Mesures d'intervention

Lorsque le prix de marché communautaire se situe à un niveau inférieur à 90 % du prix de base et est susceptible de se maintenir en-dessous de ce niveau, des aides au stockage privé peuvent être décidées.

Lorsque pendant la période du 15 juillet au 15 décembre de chaque année, le prix de marché communautaire est égal ou inférieur à un prix d'intervention saisonnalisé correspondant à 85 % du prix de base saisonnalisé, et que, simultanément le prix constaté sur les marchés représentatifs d'une région déterminée est égal ou inférieur au prix d'intervention saisonnalisé, ou, selon le cas, à un prix d'intervention dérivé saisonnalisé (7) des achats par les organismes d'intervention sont sur demande d'un ou plusieurs Etats membres, mis en œuvre pour le ou les Etats membres en question.

Toutefois, si une situation grave intervient sur le marché, ces achats peuvent être éventuellement décidés par le Conseil pour une autre période de l'année.

#### e) Prime variable à l'abattage

Dans les régions dans lesquelles les achats d'intervention ne sont pas appliqués, l'Etat membre ou les Etats membres concernés peuvent octroyer une prime variable à l'abattage des ovins lorsque les prix constatés sur le ou les marchés représentatifs du ou des Etats membres concernés se situe en-dessous d'un « niveau directeur » correspondant à 85 % du prix de base. Ce niveau directeur est saisonnalisé de la même manière que le prix de base.

Le montant de cette prime visée est égal à la différence entre le niveau directeur saisonnalisé et le prix de marché constaté dans le ou les Etats membres concernés.

Les mesures nécessaires sont prises pour permettre qu'en cas de paiement de cette prime, un montant équivalent à celui de la prime soit perçu sur les ovins vivants et les viandes ovines à la sortie du territoire de l'Etat membre concerné.

région en cause au titre de la prime au bénéfice des producteurs.

## 2. Régime des échanges avec les pays tiers

### a) Régime général

Il comporte les mécanismes suivants :

— l'application d'un prélèvement à l'importation pour les animaux vivants autres que reproducteurs de race pure, pour les viandes réfrigérées ou congelées, salées, en saumure, séchées ou fumées ; (pour les viandes fraîches et réfrigérées ce prélèvement est égal à la différence entre le prix de base saisonnalisé et le prix d'offre franco frontière de la Communauté) ;

— le principe de l'octroi de restitutions à l'exportation, uniformes pour toute la Communauté, qui peuvent être différenciées selon les destinations, étant entendu que la mise en œuvre effective de restitutions dans le secteur de la viande ovine ne sera appliquée qu'à des prix et à des conditions qui soient en conformité avec les obligations internationales existantes et sans préjudice des arrangements négociés avec les pays tiers fournisseurs (voir ci-après).

### b) Accords d'auto-limitation

En pratique, le régime général ne s'applique qu'à un nombre de cas très limités ; en effet, la Communauté a négocié avec les principaux pays fournisseurs des accords d'auto-limitations comportant certaines concessions tarifaires. Les accords qui ont pu être conclus avant le 20 octobre 1980 avec l'Argentine, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Uruguay (date de mise en vigueur de l'organisation commune) représentent 90 % des possibilités d'importation de la Communauté (voir tableau V). A côté de la Bulgarie et la Tchécoslovaquie qui, pour des raisons de principe, se sont limitées à souscrire unilatéralement un engagement similaire quant au fond du contenu des accords avec les autres pays tiers, d'autres pays ont paraphé des accords d'auto-limitation qui, à ce jour, n'ont pas encore été ratifiés par le Conseil (voir liste au tableau V).

Les principales dispositions contenues dans ces accords sont les suivantes :

i) Les pays tiers signataires s'engagent à limiter leurs exportations au niveau des quantités négociées (voir tableau V) avec la Communauté.

ii) Les pays tiers signataires s'engagent à respecter les structures de présentations traditionnelles (animaux vivants, viandes congelées, viandes réfrigérées).

La montant global octroyé au titre de cette prime

iii) Si la Communauté a recours à la clause de

ses importations sur le marché mondial. Par ailleurs, les besoins d'importation devraient stagner en Grèce, mais accuser éventuellement une légère progression aux Etats-Unis et au Canada. S'il doit y avoir un accroissement sensible de la demande sur les marchés internationaux, elle sera sans doute uniquement imputable aux achats des pays arabes ou des pays exportateurs de pétrole. Toutefois, la progression prévue du potentiel d'exportation néo-zélandais devrait permettre, à elle seule, de couvrir cet accroissement de la demande. Aussi l'année 1981 pourrait-elle être marquée sur les marchés internationaux par une évolution plutôt équilibrée de l'offre et de la demande, ce qui semble réduire au minimum le risque de difficultés d'approvisionnement en matière de viande d'agneau et donc d'emballement des prix internationaux.

Ceux-ci devraient être simplement en hausse modérée par rapport à 1980 (la sécheresse persistante en Australie contribue actuellement à la bonne tenue des prix mondiaux).

A moyen terme, la hausse des effectifs constatée en Nouvelle-Zélande et attendue en Australie (139 Mio de têtes en 1982 et 141 Mio de têtes en 1984) provoquera une augmentation sensible des quantités exportables (60 000 t environ) d'où un risque de baisse des prix, au moins en monnaie constante à partir de 1982.

### III. — Éléments principaux de l'organisation commune « viande ovine »

Au cours de la séance des 28/30 mai 1980, le Conseil a marqué son accord sur les propositions de la Commission concernant l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande ovine, et a fixé le prix de base, les prix de référence et les prix d'intervention dans ce secteur pour la campagne 1980/81.

Cette nouvelle organisation commune de marché s'articule autour des éléments suivants :

#### 1. Un régime de prix, des primes et d'intervention

##### a) Le prix de base

Le Conseil fixe pour chaque campagne de commercialisation un prix de base pour les carcasses d'ovins fraîches, en tenant compte notamment de la situation du marché, des perspectives de développement et des coûts de production de la viande ovine dans la Communauté. Ce prix est

saisonnalisé hebdomadairement en fonction des variations saisonnières normales du marché.

##### b) Les prix de référence

Le Conseil fixe pour chaque campagne de commercialisation des prix de référence régionaux. La liste des régions est reprise au point 3.

Pour la première année, les prix de référence sont fixés sur la base des prix de marché constatés sur le ou les marchés représentatifs de chaque région concernée au cours de l'année 1979, ou, dans les régions qui ont connu des conditions particulières en 1979, sur la base des prix de marché pronostiqués pour l'année 1980.

Pour les années suivantes, les prix de référence sont fixés en tenant compte notamment de l'objectif de rapprochement des prix de référence afin d'instituer un prix de référence communautaire unique par la convergence des prix de référence, selon des étapes annuelles égales pendant une période de 4 ans.

##### c) Primes au bénéfice des producteurs

Compte tenu de l'évolution prévisible des prix de marché de chaque région concernées, une perte de revenus est estimée chaque année au début de la campagne de commercialisation.

Cette perte de revenus représente la différence éventuelle entre le prix de référence et le prix de marché prévisible pour la campagne en cours.

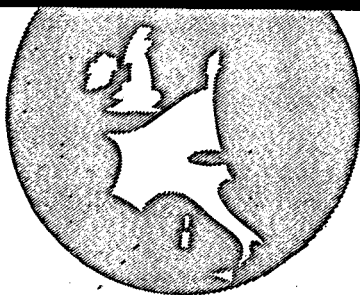
Cette différence est multipliée par le tonnage de viande ovine produite dans chaque région concernée, au cours de l'année précédant l'année en cours.

Ce montant total est divisé, pour chaque région concernée, par le nombre de brebis recensé dans cette région. Le résultat obtenu donne le montant estimé de la prime payable par brebis et par région.

Au cas où la constatation du nombre de brebis recensées soulèverait des obstacles administratifs dans une région, le ou les Etats membres concernés peuvent être autorisés à diviser le montant total visé ci-dessus par les abattages d'agneaux prévisibles pour la campagne en cours.

Un acompte de 50 % du montant estimé de la prime payable par brebis (ou, le cas échéant, par agneau abattu) est versé aux producteurs en début de campagne. Un solde est versé en fin de campagne à un niveau calculé de manière à ce que le niveau de la prime payée corresponde à la perte de revenu effective calculée en fonction de l'évolution réelle des prix de marché.

Toutefois, sur demande des intéressés le montant de la prime payable, par brebis dans la région 1 pourra être égal à celui déterminé dans la



région 2 lorsque les bénéficiaires auront démontré à la satisfaction de l'autorité compétente que les agneaux issus de ces brebis n'auront pas été abattus avant l'âge de deux mois.

En cas d'application des achats publics visés sous d) la prime au bénéfice des producteurs est plafonnée, dans la région et pendant la période concernée, à la différence entre le prix de référence et le prix d'intervention saisonnalisé.

#### d) Mesures d'intervention

Lorsque le prix de marché communautaire se situe à un niveau inférieur à 90 % du prix de base et est susceptible de se maintenir en-dessous de ce niveau, des aides au stockage privé peuvent être décidées.

Lorsque pendant la période du 15 juillet au 15 décembre de chaque année, le prix de marché communautaire est égal ou inférieur à un prix d'intervention saisonnalisé correspondant à 85 % du prix de base saisonnalisé, et que, simultanément le prix constaté sur les marchés représentatifs d'une région déterminée est égal ou inférieur au prix d'intervention saisonnalisé, ou, selon le cas, à un prix d'intervention dérivé saisonnalisé (7) des achats par les organismes d'intervention sont sur demande d'un ou plusieurs Etats membres, mis en œuvre pour le ou les Etats membres en question.

Toutefois, si une situation grave intervient sur le marché, ces achats peuvent être éventuellement décidés par le Conseil pour une autre période de l'année.

#### e) Prime variable à l'abattage

Dans les régions dans lesquelles les achats d'intervention ne sont pas appliqués, l'Etat membre ou les Etats membres concernés peuvent octroyer une prime variable à l'abattage des ovins lorsque les prix constatés sur le ou les marchés représentatifs du ou des Etats membres concernés se situe en-dessous d'un « niveau directeur » correspondant à 85 % du prix de base. Ce niveau directeur est saisonnalisé de la même manière que le prix de base.

Le montant de cette prime visée est égal à la différence entre le niveau directeur saisonnalisé et le prix de marché constaté dans le ou les Etats membres concernés.

Les mesures nécessaires sont prises pour permettre qu'en cas de paiement de cette prime, un montant équivalent à celui de la prime soit perçu sur les ovins vivants et les viandes ovines à la sortie du territoire de l'Etat membre concerné.

Le montant global octroyé au titre de cette prime est déduit du montant total à octroyer dans la

(7) Cas de l'Irlande ou du Royaume-Uni si ces Etats membres appliquent l'intervention.

région en cause au titre de la prime au bénéfice des producteurs.

## 2. Régime des échanges avec les pays tiers

### a) Régime général

Il comporte les mécanismes suivants :

— l'application d'un prélèvement à l'importation pour les animaux vivants autres que reproducteurs de race pure, pour les viandes réfrigérées ou congelées, salées, en saumure, séchées ou fumées ; (pour les viandes fraîches et réfrigérées ce prélèvement est égal à la différence entre le prix de base saisonnalisé et le prix d'offre franco frontière de la Communauté) ;

— le principe de l'octroi de restitutions à l'exportation, uniformes pour toute la Communauté, qui peuvent être différenciées selon les destinations, étant entendu que la mise en œuvre effective de restitutions dans le secteur de la viande ovine ne sera appliquée qu'à des prix et à des conditions qui soient en conformité avec les obligations internationales existantes et sans préjudice des arrangements négociés avec les pays tiers fournisseurs (voir ci-après).

### b) Accords d'auto-limitation

En pratique, le régime général ne s'applique qu'à un nombre de cas très limités ; en effet, la Communauté a négocié avec les principaux pays fournisseurs des accords d'auto-limitations comportant certaines concessions tarifaires. Les accords qui ont pu être conclus avant le 20 octobre 1980 avec l'Argentine, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Uruguay (date de mise en vigueur de l'organisation commune) représentent 90 % des possibilités d'importation de la Communauté (voir tableau V). A côté de la Bulgarie et la Tchécoslovaquie qui, pour des raisons de principe, se sont limitées à souscrire unilatéralement un engagement similaire quant au fond du contenu des accords avec les autres pays tiers, d'autres pays ont paraphé des accords d'auto-limitation qui, à ce jour, n'ont pas encore été ratifiés par le Conseil (voir liste au tableau V).

Les principales dispositions contenues dans ces accords sont les suivantes :

i) Les pays tiers signataires s'engagent à limiter leurs exportations au niveau des quantités négociées (voir tableau V) avec la Communauté.

ii) Les pays tiers signataires s'engagent à respecter les structures de présentations traditionnelles (animaux vivants, viandes congelées, viandes réfrigérées).

iii) Si la Communauté a recours à la clause de sauvegarde, elle s'engage à protéger les intérêts des pays tiers signataires tels qu'ils résultent du présent accord.

iv) Si les importations en provenance des pays signataires dépassent les quantités convenues, la Communauté se réserve le droit de suspendre les importations en provenance de ces pays.

v) La Communauté s'engage à limiter à un plafond de 10% *ad valorem* au maximum le prélèvement applicable à l'importation des produits régis par les accords originaires des pays tiers signataires.

vi) Lors de l'adhésion des nouveaux Etats membres, la Communauté, après consultation de chaque pays tiers signataire modifiera les quantités convenues en tenant compte du commerce avec chaque nouvel Etat membre.

vii) La Communauté convient que toute application effective de restitutions ou toute autre forme d'aide concernant l'exportation de viandes de mouton et d'agneau, ainsi que de moutons ou d'agneaux vivants, destinés à la boucherie, n'interviendra qu'à des prix et à des conditions qui satisfont aux obligations internationales existantes et en respectant la part traditionnelle de la Communauté dans le commerce mondial de ces produits.

viii) Les pays signataires veillent à ce que les quantités annuelles convenues ne dépassent pas les limites fixées en assurant, notamment, que des certificats d'exportation ne sont pas délivrés pour un montant excédant ces limites.

Pour sa part, la Communauté s'engage à arrêter toutes les dispositions nécessaires en vue de subordonner la délivrance d'un certificat d'importation pour les produits originaires de chaque pays tiers signataire à la production d'un certificat d'exportation, délivré par les autorités compétentes désignées par le gouvernement de chacun d'eux.

Les modalités d'application de ce régime sont établies de manière à rendre inutile la constitution d'une caution pour la délivrance du certificat d'importation en ce qui concerne les produits en question.

#### c) Zones sensibles

Compte tenu des conditions nouvelles sur les marchés de la Communauté résultant de l'adoption de l'organisation commune du marché, les pays tiers ayant signé (ou, le cas échéant, paraphé) les accords d'auto-limitation ont accepté de veiller à ce que leurs exportations à destination de zones de marché particulières, définies comme sensibles (8), soient assujetties à des restrictions administratives de façon à prévenir tous changements dans les tendances des courants commerciaux traditionnels vers ces marchés.

(8) Le Conseil a reconnu la France et l'Irlande comme étant « zones sensibles ».

#### d) Contingent autonome pour 1981

Pour les autres pays tiers fournisseurs de la Communauté qui ne sont pas encore entrés en négociation avec la Communauté, la Commission a proposé au Conseil de leur accorder en 1981, à titre autonome, les mêmes concessions tarifaires. En revanche, elle propose de restreindre les possibilités d'importation au niveau des quantités traditionnelles (voir tableau V). C'est pourquoi, à titre transitoire et dans l'attente de la décision du Conseil, la Commission a ouvert des possibilités d'importation avec prélèvement limité à 10% pour les périodes janvier-avril et mai-juillet 1981. En même temps, elle a fixé les quantités pouvant être importées au cours de ces deux périodes.

### 3. Autres dispositions

Le Conseil procédera à un réexamen du règlement et prendra les décisions appropriées avant le 1<sup>er</sup> avril 1984 sur base d'un rapport de la Commission assorti d'éventuelles propositions sur le fonctionnement de l'organisation commune de marché et notamment sur le système d'intervention et de primes. Ce rapport devra tenir compte de l'évolution du marché et du revenu des producteurs dans la Communauté, de l'évolution des importations, et des incidences sur le budget communautaire.

Pour la campagne 1980/81 le Conseil a fixé les prix au niveau suivant :

	Ecus/100 kg	Taux vert
— le prix de base	370,88	"
— le prix d'intervention	315,25	"
— le prix d'intervention dérivé applicable dans la région 4	298,25	"
— les prix de référence		
pour la région 1 (Italie)	395,06	"
pour la région 2 (France)	370,88	"
pour la région 3	346,69	"
(RFA/Danemark/Benelux)		
pour la région 4 (Irlande)	342,66	"
pour la région 5	328,95	"
(Royaume-Uni)		
pour la région 6 (Grèce)	370,88	"

### 4. Mise en application

La nouvelle réglementation n'est applicable qu'à compter de la date de mise en application des accords d'autolimitation résultant du mandat de négociation. Cette date a été fixée au 20 octobre 1980.

### 5. Evolution des dépenses

Les dépenses qui sont à la charge de la section « garantie » du FEOGA, sont évaluées à 230 M. ECU pour une période de 12 mois sur base de la situation actuelle et prévisible du marché.

# COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

## I. – Nominations

### COMITÉ CONSULTATIF POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

Lors de sa session du 12 mai 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement belge, M. C. de Neve, Conseiller a.i. au Ministère de l'Emploi et du Travail, comme membre suppléant du **Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants**, en remplacement de M. A. Dupuis, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 14 octobre 1981.

### COMITÉ CONSULTATIF POUR LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

Lors de sa session du 12 mai 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement irlandais, M. Brian Fitzpatrick, Assistant Principal Officer, Department of Labour, comme membre titulaire du **Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs**, en remplacement de M. Patrick Hayden, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 mars 1982.

### CENTRE EUROPÉEN POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Lors de sa session du 9 avril 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, M. Gabriel Ducray, Délégué à la Formation Professionnelle, comme membre du Conseil d'Administration du **Centre européen pour le développement de la formation professionnelle**, en remplacement de M. Claude Blondel, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 14 février 1982.

### COMITÉ CONSULTATIF POUR LA SÉCURITÉ, L'HYGIÈNE ET LA PROTECTION DE LA SANTÉ SUR LE LIEU DE TRAVAIL

Lors de sa session du 9 avril 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement néerlandais, Drs E.H. Siccama, directeur Algemeen Extern Beleidsvoerleg bij het Directoraat-Generaal van de Arbeid, comme membre titulaire, et Dr. A. Wink, Medisch Adviseur bij de Arbeidsinspectie, comme membre suppléant du **Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail**, en remplacement respectivement du Dr A. Wink, membre titulaire démissionnaire, et de M. J. Ligteringen, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 22 novembre 1981.

### COMITÉ CONSULTATIF POUR LA FORMATION DANS LE DOMAINE DES SOINS INFIRMIERS

Lors de la session du 9 avril 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement britannique, Mlle W.W. Thomson, Nursing Officer at the Scottish Home and Health Department, comme membre suppléant du **Comité consultatif pour la formation dans le domaine des soins infirmiers**, en remplacement respectivement de Mlle M. Auld et de Mme M. Ferguson, pour la durée restant à courir du mandat de celles-ci, soit jusqu'au 14 janvier 1982.

**CHINE**

Le 7 avril 1981, la Communauté économique européenne a donné l'agrément à S.E. M. l'Ambassadeur Zheng Weizhi, désigné par le gouvernement de la République Populaire de Chine, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, en remplacement de S.E. M. l'Ambassadeur Mao Chao Kang.

**ZAMBIE**

Le 7 avril 1981, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Mme l'Ambassadeur Lombe Phyllis Chibesakunda, désignée par le gouvernement de la République de Zambie, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. M. l'Ambassadeur W.K. Nkowan.

**II. — Activités communautaires****NOUVELLE DIRECTIVE CONCERNANT LES BANQUES ET AUTRES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS**

La Commission a transmis (mars 1981) au Conseil une proposition de nouvelle directive visant à accroître la transparence, dans l'ensemble de la Communauté, du mode de présentation par les banques et autres établissements financiers de leurs comptes annuels et bilans.

Cette proposition se situe dans le prolongement logique de la quatrième directive sur le droit des sociétés (78/660/CEE) de juillet 1978 concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés.

La proposition de directive rendra obligatoire la publication de tous les comptes annuels de la part de l'ensemble des banques et autres établissements financiers.

Le texte de la nouvelle proposition s'inspire étroitement de celui de la quatrième directive. Ces deux textes représentent donc ensemble le droit applicable aux banques et autres établissements financiers pour l'établissement, la publicité et la vérification des comptes annuels et la présentation du rapport de gestion.

Les pratiques actuelles dans les Etats membres diffèrent à un point tel qu'il est difficile d'établir des comparaisons entre les diverses institutions. C'est ainsi par exemple qu'au Royaume-Uni et en Irlande en particulier les bilans ne contiennent que peu de postes individualisés (environ une dizaine de chaque côté), la grande masse des informations étant réservée à l'annexe. Dans d'autres Etats membres, et notamment en Allemagne et en Belgique, la ventilation des postes du bilan est extrêmement poussée (de 30 à 40 de chaque côté). La proposition de la Commission constitue un compromis, puisqu'elle prévoit environ 25 postes de chaque côté.

La situation est encore plus divergente en ce qui concerne les comptes de profits et pertes où l'on va des trois postes de chaque côté qui sont exigés au Royaume-Uni, en Irlande et aux Pays-Bas, à un grand nombre de postes en Italie, au Danemark et en France (entre 20 et 50 de chaque côté). La proposition de directive en prévoit une vingtaine de chaque côté.

La proposition est fondée sur un document élaboré par un groupe de travail constitué au sein du « Groupe d'Etudes des Experts-Comptables de la CEE ». Elle a fait

également l'objet d'un examen détaillé par un groupe de travail de la Commission, où étaient représentés les gouvernements des Etats membres, les banques centrales et les autorités de contrôle. Elle a été enfin soumise au Comité des Organisations Professionnelles du Crédit (COC).

L'un des principaux problèmes auxquels on s'est heurté est celui des réserves occultes. La pratique actuelle et la législation de certains Etats membres prévoient la possibilité pour les établissements de crédit de constituer des réserves occultes et de les utiliser pour prévenir, dans une certaine mesure, une éventuelle « course aux guichets », bien que les situations diffèrent considérablement. Les banques des pays où cette pratique est largement répandue (Allemagne, Pays-Bas, Irlande et « merchant banks » au Royaume-Uni) ont manifesté des réticences à toute limitation à cet égard.

La solution finalement retenue dans la proposition reste suffisamment souple pour permettre à la plupart des Etats membres de maintenir les pratiques actuelles tout en limitant, dans une mesure raisonnable, la création de réserves occultes afin de sauvegarder le principe de la transparence.

**LA SITUATION DE L'AGRICULTURE DANS LA COMMUNAUTÉ**

La Commission des Communautés européennes a publié (février 1981), le rapport 1980 sur la situation agricole dans la Communauté, en relation avec le « Quatorzième rapport général sur l'activité des Communautés européennes ».

La structure du rapport — le sixième qui ait été publié — a été modifiée compte tenu des résultats d'une enquête effectuée auprès de ses lecteurs. Il reste un document de référence dans la mesure où il donne un aperçu du développement de la politique agricole commune et un résumé des statistiques indispensables à une bonne compréhension de l'agriculture européenne.

Afin de répondre aux demandes des lecteurs, un de ses chapitres a été consacré au développement des revenus agricoles. Il montre notamment que les augmentations rapides des coûts de production ont entraîné une contraction des revenus agricoles au cours des dernières années et que la Commission considère que, malgré de bonnes récoltes et une évolution des prix relativement favorable, les revenus agricoles ont diminué en termes réels en 1980. Eu égard à la place prépondérante de la PAC dans les finances communautaires et de l'intérêt actuel pour les questions budgétaires, le rapport comporte un examen des finances de l'agriculture qui situe les problèmes.

Le contenu analytique du rapport a été renforcé et trois articles ont été ajoutés.

Le premier article intitulé « La politique en matière d'aliments pour animaux : les produits de remplacement des céréales » traite de la question de la politique communautaire en matière d'aliments pour animaux tels que le maïs. L'article présente clairement les arguments en présence pour une approche équilibrée des problèmes auxquels la Communauté est confrontée et souligne l'importance d'un développement ou d'une croissance équilibrés des importations si l'on veut éviter des perturbations sur le marché des céréales et les dépenses budgétaires importantes qu'elles impliqueraient.

Le deuxième article a pour titre « L'élargissement de la Communauté à Douze ».

Les négociations pour le nouvel élargissement de la Communauté constituent un acte de foi dans la construction de l'Europe. La Communauté devra néanmoins faire face à un certain nombre de problèmes dans le domaine





économique et notamment dans le secteur agricole où une adaptation de la politique commune aux nouvelles réalités pourrait être nécessaire. Après une comparaison objective de la Communauté actuelle et de la Communauté future, l'article indique les principales conséquences qui en résulteront pour la PAC :

- aggravation des problèmes structurels ;
- importance accrue de la gestion des marchés et de la concurrence entre les produits méditerranéens ;
- relations plus délicates de la Communauté avec ses fournisseurs non-membres bénéficiant de conditions commerciales préférentielles.

Le troisième et dernier article est intitulé : « Les exportations agricoles alimentaires de la Communauté ».

Première puissance commerciale agricole mondiale, la Communauté n'a cessé d'augmenter ses exportations agricoles, à la fois de produits réglementés et de produits non réglementés, contribuant ainsi à soutenir la balance commerciale de la Communauté. Par la diversification de ses clients, par une incorporation de valeur ajoutée dans ses exportations, elle a consolidé son dynamisme qui, néanmoins, s'est également accompagné d'une hausse importante des dépenses budgétaires de restitutions. Ces dépenses sont consacrées pour près de la moitié aux produits laitiers qui ne représentent que 15 % des exportations. Le nécessaire assainissement du marché laitier ne devrait donc pas mettre en danger le dynamisme des exportations agricoles de la Communauté qui constituent un apport positif à l'équilibre de l'économie globale de l'Europe.

## SECTEUR DU TABAC

Lors de sa session du 12 mai 1981, le Conseil a marqué son accord sur le règlement modifiant, à la suite de l'adhésion de la Grèce, le règlement (CEE) n° 1469/70 fixant les pourcentages et les quantités de tabac pris en charge par les organismes d'intervention ainsi que le pourcentage de la production communautaire de tabac dont le dépassement déclenche les procédures de maîtrise de marché prévues à l'article 13 du règlement (CEE) n° 727/70.

Il est rappelé que, dans le règlement (CEE) n° 1580/79, les pourcentages et les quantités de tabac pris en charge par les organismes d'intervention, dont le dépassement déclenche des mesures de maîtrise de marché, avaient été fixés respectivement à 20 % de la production d'une variété et à une quantité répondant à 15 % de la production moyenne des récoltes 1976, 1977 et 1978. Le niveau de la production communautaire, dont le dépassement déclenche les mesures de maîtrise de marché prévues par l'article 13, avait été fixé à 120 % de la moyenne de la production des trois récoltes précédentes pour l'ensemble des variétés.

Les modifications approuvées par le Conseil prévoient l'application aux variétés helléniques des mêmes paramètres qui sont appliqués dans les autres Etats membres de la Communauté en vertu du règlement (CEE) n° 1580/79, à savoir 20 % de la production, une quantité calculée sur la base de 15 % de la production des récoltes 1978, 1979 et 1980 et un niveau de 120 % de la production triennale.

Elles prévoient en outre l'actualisation des quantités pour les variétés non helléniques en les calculant sur la base de la moyenne de la production des récoltes 1978, 1979 et 1980.

## POLITIQUE DU TEXTILE

La Commission a approuvé (mars 1981) deux propositions concernant la politique textile : une concernant les importations en provenance des pays qui ont conclu des

accords préférentiels avec la Communauté, l'autre concernant l'importation de produits transformés dans des pays tiers à partir de matières premières communautaires (trafic de perfectionnement passif). Ces propositions seront suivies, dans quelques semaines, par une proposition concernant le renouvellement de l'accord multifibres et, plus tard, par une proposition concernant la politique industrielle dans ce secteur.

## Pays préférentiels

La Commission a adopté une communication au Conseil concernant la politique communautaire dans le secteur textile à l'égard des pays bénéficiant d'un régime préférentiel. Elle est d'avis qu'une nouvelle approche dans ce domaine est nécessaire qui soit mieux capable de concilier les objectifs des accords préférentiels qui lient ces pays à la Communauté et ceux de la politique textile de la Communauté.

Dans ce but, la Commission demande au Conseil un mandat pour négocier des arrangements de coopération administrative avec les principaux fournisseurs parmi les pays préférentiels : l'Espagne, le Portugal, Malte, Chypre, la Turquie, l'Egypte, le Maroc et la Tunisie. Actuellement, les importations de produits textiles et d'habillements en provenance de la plupart de ces pays font l'objet d'arrangements informels expirant à la fin de 1981. La Commission propose de prévoir, dans le cadre des accords de coopération administrative, un mécanisme de consultation qui serait déclenché dès que certains niveaux d'importations auront été atteints. Le but de ces consultations serait d'assurer que, par le moyen d'arrangements à l'amiable, les importations totales en provenance des pays préférentiels ne dépassent pas des niveaux qui risquent de mettre en péril l'équilibre du marché communautaire. En dernier ressort, la Communauté se servirait de la clause de sauvegarde, prévue dans les accords préférentiels.

## Trafic de perfectionnement

L'objectif du règlement proposé est d'établir des règles communautaires uniformes pour les opérations dites TPP, c'est-à-dire l'exportation temporaire de marchandises en dehors de la Communauté en vue de leur transformation dans un pays tiers et aboutissant à la réimportation de produits textiles et d'habillement soumis à des mesures particulières de politique commerciale.

Ce régime doit être considéré comme un instrument privilégié de la coopération industrielle qui permet à l'industrie communautaire, en faisant restructurer sous son contrôle une partie de ses activités dans des pays à bas coût de revient, de bénéficier d'une amélioration de sa compétitivité propre, grâce à la pratique de la péréquation des coûts. C'est ainsi que ce type d'opération peut être considéré comme contribuant au maintien du niveau d'activité des industries communautaires et à la défense de l'emploi.

D'autre part, puisqu'il s'applique notamment à des PVD, le trafic de perfectionnement passif créera des possibilités de développement industriel, lequel crée à son tour un nouveau débouché pour les équipements et le savoir-faire exportés par la Communauté.

## AIDES A LA CONSTRUCTION NAVALE

Lors de sa session du 28 avril 1981, le Conseil a arrêté la cinquième directive concernant les aides à la construction navale.

La poursuite de la crise dans ce secteur conduisant à des conséquences graves de sorte qu'il n'est pas possible dans l'immédiat de supprimer les aides, cette directive vise — tout comme la quatrième directive d'avril 1978, dont elle prend le relais — à encadrer les aides en vue

de poursuivre la réorganisation et l'accroissement d'efficacité de l'industrie communautaire de construction navale.

A cette fin et dans le respect de la résolution du Conseil de l'OCDE du 30 janvier 1980 elle décourage les aides visant une augmentation des capacités. Elle permet seulement sous certaines conditions les aides de sauvetage d'une entreprise, les aides destinées à faire face aux conséquences sociales ou régionales de la restructuration et celles destinées à faire face à la crise.

La directive reste d'application jusqu'au 31 décembre 1982.

### NOUVELLES INITIATIVES EN VUE D'HARMONISER L'HEURE D'ÉTÉ DANS LA CEE

Les dix Etats membres de la CEE ont adopté simultanément l'heure d'été à 1 heure du matin, heure universelle (GMT Greenwich Mean Time) le dimanche 29 mars 1981. C'est la première fois que les Etats membres agissent en commun en matière d'heure d'été. C'est le résultat de l'adoption par le Conseil de ministres en juillet 1980 d'une directive concernant les dispositions relatives à l'heure d'été.

Cette politique commune en matière d'heure d'été se poursuivra en 1982 où la période d'heure d'été commencera le 28 mars. Les dispositions uniformes concernant l'heure d'été faciliteront les transports et les télécommunications entre Etats membres.

Cette harmonisation du début de la période d'heure d'été n'implique pas que la Communauté sera couverte par un fuseau horaire unique : elle est beaucoup trop étendue pour cela. Il y aura toujours trois fuseaux horaires dans la Communauté ; lorsqu'il sera midi en Irlande et au Royaume-Uni, il sera déjà 13 heures dans les Etats membres continentaux à l'exception de la Grèce, où il sera déjà 14 heures.

Presque tous les autres pays d'Europe occidentale et plusieurs pays à commerce d'Etat en Europe orientale feront commencer la période d'heure d'été le 29 mars (1), soit au total 22 pays.

#### Harmonisation après 1983

La Communauté n'a pas encore pu adopter des dates communes pour la fin de la période d'heure d'été ou des dates communes de début pour les années à partir de 1983. C'est pourquoi la Commission a transmis (mars 1981) au Conseil une nouvelle proposition en la matière (3). La directive propose que dans chaque Etat membre, la période d'été commence le dernier dimanche de mars, sauf si ce jour-là, Pâques est célébré dans un ou plusieurs Etats membres, auquel cas, la période d'heure d'été commencerait le dimanche précédent. Cette formule donnerait les dates de début suivantes pour les années 1983 à 2000 :

1983	27 mars	1992	29 mars
1984	25	1993	28
1985	31	1994	27
1986	23	1995	26
1987	29	1996	31
1988	27	1997	23
1989	19	1998	29
1990	25	1999	28
1991	24	2000	26

(1) Autriche, Tchécoslovaquie, Finlande, République démocratique allemande, Hongrie, Norvège, Pologne, Portugal, Espagne, Suède, Suisse et Yougoslavie.

La Commission estime qu'il est souhaitable, pour des raisons sociales, que Pâques tombe toujours pendant la période d'heure d'été. Alors que la Pâques orthodoxe tombe toujours en avril ou en mai, les Pâques des églises occidentales tomberont le dernier dimanche de mars en 1986, 1989, 1991 et 1997, avançant d'une semaine le début de la période d'été selon la formule proposée. Toutefois, excepté en 1989, année pendant laquelle les Pâques occidentales seront très tôt, toutes les dates de début proposées tombent dans les 8 jours situés entre le 23 et le 31 mars.

#### Fin de la période

La Commission propose d'adopter le deuxième dimanche d'octobre à compter de 1983 pour la fin de la période d'heure d'été, ce qui correspondrait à des dates allant du 8 au 14 octobre, et constituerait un compromis entre la date de fin de la période d'été actuellement choisie par les Etats membres continentaux (dernier dimanche de septembre) et la formule appliquée au Royaume-Uni et en Irlande, selon laquelle les dates se situent entre le 23 et le 29 octobre.

La Commission considère qu'il est très souhaitable d'adopter des dispositions uniformes en matière d'heure d'été dans la Communauté dans l'intérêt des transports et des télécommunications internationales et pour manifester concrètement la solidarité communautaire. Les dates de début et de fin proposées par la Commission représentent un compromis raisonnable entre les préférences de certains Etats membres et n'exigeraient d'eux que des modifications marginales de leurs positions actuelles.

La Commission invite le Conseil à adopter sa nouvelle proposition avant la fin de cette année, en vue de donner aux entreprises de transport, aux éditeurs d'agendas, etc., suffisamment de temps pour tenir compte des nouvelles dispositions dans leurs plans pour 1983.

### ENVIRONNEMENT : PARTICIPATION DE LA COMMUNAUTÉ AU PLAN D'ACTION POUR LA MÉDITERRANÉE

La Commission a proposé (mars 1981), lors d'une réunion intergouvernementale des Etats riverains de la Méditerranée, de renforcer sa contribution au Plan d'action pour la protection de la Méditerranée contre la pollution.

Le Plan d'action pour la Méditerranée avait été adopté à Barcelone en 1975 par une réunion intergouvernementale des pays riverains de la Méditerranée.

Tous les Etats riverains de la Méditerranée (excepté l'Albanie) ainsi que la Communauté européenne ont participé aux réunions du Plan d'action. Outre la Communauté, 15 Etats ont déjà ratifié la Convention et plusieurs des protocoles. La Communauté a dès le début participé à ces travaux avec l'apport de son expérience et une contribution financière plutôt symbolique (ca. 30 000 UCE par an, soit 2,4 % du budget du Plan d'action).

Or, comme il avait été annoncé depuis longtemps, l'ONU qui, à travers plusieurs de ses agences spécialisées avait couvert 25 % du budget de ce Plan d'action, se voit obligée de réduire cette participation d'une façon considérable, ce qui risque de peser sur la continuation des activités du Plan d'action juste au moment où les divers programmes sont en train de devenir opérationnels.

La Commission est d'avis que la Communauté devrait augmenter sa contribution financière pour les raisons suivantes :

- il serait politiquement regrettable que des problèmes financiers bloquent un processus de collaboration qui a été jusqu'à présent une réussite incontestée ;



- la Communauté a un développement côtier méditerranéen qui est de l'ordre de 22 000 km sur 41 000 km, soit plus que la moitié, et qui est destinée à s'amplifier avec l'adhésion future de l'Espagne ;
- la Communauté entretient des bons rapports avec la quasi-totalité des pays méditerranéens avec lesquels elle est liée par des accords bilatéraux qui comportent une coopération également en matière d'environnement ;
- l'augmentation de la participation financière de la Communauté qui en tout état de cause resterait très modeste, soulignerait l'intérêt que les Etats membres non méditerranéens portent à la sauvegarde de la Méditerranée, une mer qui, pour des raisons politiques, économiques, culturelles et touristiques, constitue pour l'Europe un patrimoine commun.

La Commission propose donc de prévoir à partir de 1982 une augmentation substantielle de la contribution annuelle de la Communauté au budget du Plan d'action suivant les disponibilités financières et les priorités de la Communauté au moment de la préparation de l'avant-projet du budget.

#### MESURES SUPPLÉMENTAIRES EN FAVEUR DU ROYAUME-UNI

M. Antonio Gliolitti, Commissaire responsable de la politique régionale, a signé (25 mars 1981), au nom de la Commission, cinq décisions concernant l'octroi d'une assistance financière dans le cadre des mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni qui avaient été convenues le 30 mai par le Conseil des Ministres.

Il s'agit d'une contribution communautaire de 564,4 Mio ECU (environ 306,8 m.t) à des programmes spéciaux d'investissements d'infrastructure dans cinq régions du Royaume-Uni : Nord, Ecosse, Sud-Ouest, Yorkshire et Humberside, Irlande du Nord.

Les programmes subventionnés qui ont été présentés par le Gouvernement britannique sont pluriannuels et c'est dans leur cadre que la Commission a choisi les catégories d'infrastructure qui contribuent le plus au développement économique des régions concernées.

Le soutien communautaire se répartit comme suit :

90 % de cette dépense (507,9 Mio ECU ou environ 276,1 m.t) seront versés avant le 31 mars 1981 au Royaume-Uni. Le solde sera payé ultérieurement.

Ces cinq opérations constituent la poursuite de l'application des mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni, commencée par les deux opérations décidées déjà en décembre 1980 et janvier 1981 pour les régions Wales et North West, qui impliquaient un soutien communautaire de 316,2 Mio ECU, dont 90 % (284,5 Mio ECU ou environ 157,8 Mio t) ont déjà été versés au Royaume-Uni.

A la date du 31 mars 1981, le concours financier au Royaume-Uni au titre des mesures supplémentaires s'élèvera ainsi à un engagement de 880,6 Mio ECU (environ 482,1 m.t) dont 90 % soit 792,5 Mio ECU (environ 433,9 m.t) auront été payés. Ces interventions sont affectées à des dépenses publiques effectuées au Royaume-Uni au cours de l'année budgétaire britannique 1980/81.

#### Cadre général :

L'accord du 30 mai 1980 a autorisé le versement au Royaume-Uni, en relation avec sa contribution budgétaire de 1980, d'un montant de 1 175 millions d'unités de compte qui seront versées en partie dans le cadre du mécanisme financier et en partie au titre des mesures supplémentaires.

Le Conseil a adopté le 27 octobre 1980 deux règlements donnant effet à ces versements. Il s'agit du règlement 2743/80 modifiant le règlement 1172/76 portant création d'un mécanisme financier, et du règlement 2744/80 instituant des mesures supplémentaires en faveur du Royaume-Uni.

### III. – Relations extérieures

#### SIXIÈME SESSION DU CONSEIL DES MINISTRES ACP-CEE

Le Conseil des Ministres ACP-CEE a tenu sa sixième session les 9 et 10 avril 1981 au Centre européen du Kirchberg à Luxembourg.

(en Mio ECU)

Catégories d'investissement	North	Scotland	South West	Yorkshire & Humberside	Northern Ireland	Total
Routes	16.55	42.44	—	9.38	31.12	99.49
Chemins de fer	20.42	32.01	3.31	24.83	1.40	81.97
Eaux et canalisations	34.76	—	10.48	39.18	18.98	103.40
Usines préconstruites	—	11.29	—	—	4.64	15.93
Remise en valeur des terrains	—	6.59	—	—	0.37	6.96
Télécommunications	34.76	67.21	14.35	71.19	36.05	223.56
Logements	—	—	—	—	33.11	33.11
<b>Total</b>	<b>106.49</b>	<b>159.54</b>	<b>28.14</b>	<b>144.58</b>	<b>125.67</b>	<b>564.42</b>
<b>Total en m. t (au taux du 2.3.81)</b>	<b>57.9</b>	<b>86.7</b>	<b>15.3</b>	<b>78.6</b>	<b>68.3</b>	<b>306.8</b>

Dans les allocutions prononcées au début de la session, le Président du Conseil des Ministres ACP-CEE, le Président du Conseil des Communautés européennes et le Président de la Commission des Communautés européennes ont souligné l'importance qu'ils attachaient à cette première session du Conseil des Ministres ACP-CEE depuis l'entrée en vigueur de la deuxième Convention de Lomé le 1<sup>er</sup> janvier, cette session devant permettre d'assurer la mise en œuvre de la nouvelle Convention ainsi que de façon générale le bon fonctionnement de la coopération ACP-CEE.

#### **Mise en œuvre de la coopération commerciale et développement des échanges**

En premier lieu, le Conseil des Ministres ACP-CEE a procédé à un échange de vues sur l'application des dispositions de la Convention de Lomé II relatives à la coopération commerciale, ainsi qu'à un examen de l'évolution des échanges commerciaux ACP-CEE.

La Communauté a rappelé notamment les dispositions prises au premier semestre 1980 qui ont permis à partir du 1<sup>er</sup> mars 1980 de mettre en œuvre, de façon anticipée, la presque totalité des dispositions de la deuxième Convention ACP-CEE relative aux échanges. Le Conseil des Ministres a constaté que l'application de ces dispositions depuis lors se fait de façon satisfaisante.

Le Conseil a ensuite procédé à un échange de vues sur l'évolution des échanges. Il a été informé des préoccupations des Etats ACP selon lesquelles cette évolution ne traduit pas entièrement les attentes qu'ils avaient placées dans le régime préférentiel prévu par la Convention.

Les Etats ACP ont indiqué qu'ils poursuivaient leur étude de ce problème et comptaient présenter prochainement à la Communauté des propositions relatives à une étude conjointe de ce problème.

#### **Matières premières des PVD**

Le Conseil a entendu une déclaration du délégué de la Côte-d'Ivoire sur le problème de la « détérioration des termes de l'échange et de la dégradation du prix des matières premières des pays en développement ». Il a procédé à un échange de vues préliminaire sur ce sujet, à l'issue duquel, reconnaissant l'importance de ce problème, il a chargé le Comité des Ambassadeurs et le sous-comité de coopération commerciale de procéder à un examen approfondi de cette communication.

#### **Produits agricoles disponibles**

Le Conseil a procédé à un examen de la question des produits agricoles disponibles et compte tenu des préoccupations exprimées par les ACP, il a chargé un groupe de travail d'étudier simultanément les positions de la Communauté et les suggestions présentées par les pays ACP.

#### **Schéma communautaire des préférences généralisées**

Le Conseil a pris acte d'une déclaration de la Communauté selon laquelle le schéma communautaire offre la possibilité de remédier aux situations défavorables qui pourraient en résulter pour les ACP et a fait part de sa disponibilité à étudier conjointement avec ceux-ci des actions spécifiques appropriées lorsque les Etats ACP le demandent.

Les pays ACP pour leur part ont déclaré que les dispositions du schéma communautaire qui auraient démontré leur effet nuisible devaient être annulées.

#### **Questions liées à l'élargissement de la Communauté**

La Communauté a pris acte que, sous réserve pour les deux parties de se mettre d'accord sur le texte d'une déclaration commune, acceptable de part et d'autre, en ce qui concerne, d'une part, le « Protocole à la deuxième Convention ACP-CEE » consécutif à l'adhésion de la République hellénique à la Communauté et, d'autre part, l'application future de l'article 181, les Etats ACP seront disposés à signer ledit protocole au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 1981.

La Communauté s'est déclarée disposée à proroger, unilatéralement, après le 1<sup>er</sup> mai 1981, l'accord provisoire actuel jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1981 et, après la signature, pour une durée de six mois en vue de sa ratification.

#### **Procédures de consultations**

Le Conseil a été saisi d'une proposition des ACP concernant la mise en œuvre des dispositions relatives aux mesures de sauvegarde que la Communauté et ses Etats membres pourraient prendre en application de la Convention de Lomé II et notamment en ce qui concerne les consultations relatives à ce sujet.

Le Conseil des Ministres ACP-CEE a chargé le Comité des Ambassadeurs, et son sous-comité de la coopération commerciale, d'examiner les propositions des Etats ACP et les éventuelles propositions que pourrait présenter la Communauté en la matière.

#### **Stabex**

Le Conseil a constaté que le montant des ressources disponibles pour les transferts au titre du Stabex ne semble pas permettre, compte tenu des demandes présentées, de rester dans la limite de la tranche annuelle relative à l'exercice 1980. C'est pourquoi le Conseil a décidé, en application de l'article 34 de la Convention, d'autoriser l'utilisation anticipée de 20 % de la tranche de 1981.

Par ailleurs, le Conseil, tenant compte du fait que les ressources disponibles resteront probablement inférieures au montant des transferts à effectuer, est convenu, en application du même article 34, de prévoir la possibilité d'une réduction du montant de ces transferts. En conséquence, le Conseil a délégué au Comité des Ambassadeurs le pouvoir de réduire le montant des transferts à effectuer pour 1980, étant entendu que la décision doit être prise au plus tard 15 jours après le dépôt du rapport de la Commission et en tout cas avant le 20 juin 1981.

Le Conseil a décidé par ailleurs d'octroyer à la République de Kiribati la dérogation des exportations toutes destinations pour les années 1981 et 1982 aux exportations de celle-ci, quelle qu'en soit la destination. Cette décision tient compte des particularités des exportations de Kiribati qui après l'épuisement des gisements de phosphate dépend des exportations de coprah dont la plus grande partie n'est plus destinée à la Communauté, de telle sorte que la dérogation prévue par l'article 46 § 3 de la Convention a été accordée.

Le Conseil des Ministres a examiné également certains problèmes relatifs à des demandes de transfert Stabex de la Haute-Volta (arachide, coton) et de l'Ethiopie (graines de sésame) pour 1979.



La Commission a déclaré à ce sujet être disposée à examiner dans un délai de deux mois les éléments nouveaux que les deux pays concernés pourraient lui présenter.

En ce qui concerne l'inclusion de nouveaux produits, le Conseil est convenu que les études techniques seraient poursuivies activement par la Commission. Le Comité des Ambassadeurs a été invité à préparer des décisions sur la base de ces études; ces décisions ne pourront être prises et appliquées qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1982, conformément à l'article 26 de la Convention. A cet effet le Conseil des Ministres a délégué le pouvoir de décision en la matière au Comité des Ambassadeurs.

### Sucre

Le Conseil des Ministres a procédé à un échange de vues approfondi sur le fonctionnement du protocole sucre. Dans ce contexte, les Etats ACP ont fait état de leurs préoccupations en ce qui concerne certaines questions relatives à l'application de ce protocole, telles que coûts de transport, fermeture de certaines raffineries dans la Communauté, négociation sur le prix garanti, accord international sur le sucre.

La Communauté, après avoir confirmé sa volonté d'appliquer intégralement les dispositions du protocole sucre quelles que soient les décisions prises par des firmes privées, a fait part de ses positions sur les questions soulevées par les pays ACP. Elle a notamment précisé que les négociations avec les pays ACP producteurs de sucre sur les prix à appliquer pour la prochaine campagne du sucre ACP pouvaient s'ouvrir dès le 28 avril prochain.

Le Conseil s'est également penché sur la suite à réserver à la procédure de bons offices qui avait été engagée au sujet des cas de force majeure invoqués par quatre Etats ACP — Congo, Kenya, Ouganda et Suriname — pour les non livraisons au cours de la période de livraison 1977/78.

Le Conseil a pris acte à ce sujet de la déclaration de la Commission selon laquelle tous les pays ACP mentionnés au protocole sucre sont éligibles aux réallocations prévues à l'article 7 de ce protocole.

### Mise en œuvre du « Sysmin »

Le Conseil a procédé à un échange de vues sur la mise en application de ce nouvel instrument de coopération constituant une innovation de la Convention de Lomé II.

Les pays ACP ont, pour leur part, rappelé l'importance qu'ils attachaient à une mise en œuvre rapide et complète de ce système pour l'application duquel plusieurs pays ACP ont déjà présenté des demandes à la Commission. Celle-ci a souligné le fait que compte tenu de la nouveauté et de la complexité de ce système, l'instruction de ces demandes devait se faire avec un soin particulier et nécessite dès lors certains délais.

### Coopération Industrielle

Le Conseil des Ministres ACP-CEE a procédé à un échange de vues sur la mise en œuvre des dispositions de la nouvelle Convention relative à la coopération industrielle.

Il a constaté que l'examen des dispositions concernant le Centre pour le Développement industriel se poursuit de façon généralement satisfaisante.

Il a ensuite entendu un exposé introductif du Professeur Onitiri, Président du Groupe d'Experts de haut niveau sur

le financement complémentaire de la coopération industrielle.

Le Conseil, après avoir entendu les premières réactions des ACP, a pris note avec satisfaction de la transmission de l'étude effectuée par les experts de haut niveau mandatés à cet effet par les Etats ACP, la Communauté et ses Etats membres.

Il a tenu à exprimer ses remerciements à ces experts pour le travail qu'ils ont ainsi effectué.

Il a constaté que, en raison même de l'importance de cette étude et du fait qu'il ne disposait pas du rapport du Comité des Ambassadeurs, il n'était pas en mesure, au cours de sa présente session, de procéder à un examen du dossier.

Il a donc demandé, en conséquence, au Comité des Ambassadeurs d'établir le plus rapidement possible un rapport approfondi sur l'étude des experts de haut niveau.

Il a convenu enfin de procéder au cours de sa prochaine session, à un examen général du rapport du Comité des Ambassadeurs et de prendre, à ce moment, les mesures appropriées.

### Coopération agricole

Le Conseil a procédé à un échange de vues sur la mise en application des dispositions nouvelles de la deuxième Convention de Lomé dans le domaine de la Coopération agricole.

Le Conseil a constaté la volonté exprimée par les deux parties de mettre en œuvre aussi vite que possible les dispositions en la matière.

Il s'est notamment félicité de l'adoption, par le Comité des Ambassadeurs, des textes assurant la mise en place des organes ACP-CEE de Coopération agricole notamment du Centre technique de coopération technique agricole et rurale.

### Coopération financière et technique

Le Conseil des Ministres a procédé à un échange de vues sur la mise en œuvre des dispositions de la deuxième Convention ACP-CEE relatives à la coopération financière et technique.

Les Etats ACP ont souligné leur intérêt à une accélération et à un allègement des procédures ainsi qu'à une utilisation renforcée des possibilités de cofinancement.

Le Conseil des Ministres a délégué au Comité des Ambassadeurs ACP-CEE le pouvoir de procéder lors de sa prochaine réunion à la désignation des représentants de la Communauté et des Etats ACP au sein du Comité de l'Article 108 siégeant au niveau ministériel. Cette désignation permettra à ce comité de commencer effectivement ses activités.

Les ACP ont souhaité que le rapport de la Commission sur la gestion de la coopération financière et technique en 1980 soit présenté rapidement. Le Conseil a confié au Comité de l'Article 108 l'examen de ce rapport ainsi que du rapport relatif à l'exercice 1979 et des appréciations présentées par les ACP sur ces rapports.

### Questions Institutionnelles

Le Conseil, ayant été informé des résultats de l'Assemblée consultative de Luxembourg en septembre 1980 et de ceux de la réunion du Comité paritaire ACP-CEE de Free-town les 23-27 février 1981, a pris acte des résolutions de l'Assemblée consultative et du Comité paritaire.

Le Conseil des Ministres est convenu des dispositions relatives à la publication officielle d'une brochure reprenant le texte de la Convention de Lomé II et des documents connexes.

#### Prochaine session du Conseil des Ministres ACP-CEE

Sur invitation du Gouvernement du Gabon, le Conseil des Ministres ACP-CEE a accepté de tenir sa prochaine session en 1982 à Libreville (Gabon) et a exprimé ses remerciements pour cette invitation.

#### Décisions relatives à la mise en œuvre de la nouvelle Convention de Lomé

Au début de sa session, le Conseil des Ministres ACP-CEE a approuvé formellement une série de décisions importantes nécessaires à la mise en œuvre de la deuxième Convention ACP-CEE ; décisions sur lesquelles l'accord avait été préparé par le Comité des Ambassadeurs ACP-CEE.

#### Fonctionnement des Institutions

Le Conseil des Ministres a arrêté son nouveau règlement intérieur ainsi que celui du Comité des Ambassadeurs. Ces règlements tiennent compte de l'expérience acquise lors de l'application de la Convention de Lomé I et visent ainsi à assurer le meilleur fonctionnement de ces institutions essentielles de la Convention.

Le Conseil a également arrêté une décision portant délégation de certaines compétences au Comité des Ambassadeurs et ceci notamment pour permettre de résoudre dans l'intervalle entre deux sessions du Conseil des Ministres les multiples problèmes qui se posent notamment en ce qui concerne la gestion courante des divers secteurs de la Convention.

#### Coopération Industrielle

Le Conseil a arrêté la décision relative à la composition et aux modalités de fonctionnement du Comité de coopération Industrielle.

Ce comité composé d'un Représentant pour chaque Etat membre des Communautés européennes et pour la Commission et de 18 représentants ACP a pour tâche outre de suivre l'avancement du programme global de coopération industrielle qui résulte de la Convention de Lomé et d'examiner les problèmes intéressant la politique en matière de coopération industrielle, notamment d'orienter, superviser et contrôler les activités du Centre pour le développement industriel, et de faire rapport à ce sujet au Comité des Ambassadeurs et au Conseil des Ministres.

Dans ce domaine, le Conseil a arrêté également la décision définissant les statuts et les règles de fonctionnement du Centre pour le développement industriel. Ces règles complètent sur le plan opérationnel les dispositions de la Convention (art. 79 à 81) qui ont défini l'objectif, les tâches et les conditions générales de fonctionnement du Centre pour le développement industriel.

#### Coopération financière et technique

Le Conseil a arrêté le règlement intérieur du Comité ACP-CEE prévu à l'article 108 § 6 de la Convention et chargé d'étudier sur un plan général et à partir d'exemples concrets les mesures propres à améliorer la mise en

œuvre de la coopération financière et technique, notamment par une accélération et un allègement de procédures.

Par ailleurs, le Conseil a arrêté une décision portant délégation de compétence au Comité des Ambassadeurs à l'effet d'approuver une résolution concernant l'évaluation de projets de développement agricole réalisés avec l'aide du FED dans les Etats ACP.

#### Etats ACP les moins développés, enclavés et insulaires

Le Conseil a arrêté une décision concernant l'inscription de Kiribati sur les listes des Etats ACP les moins développés et insulaires.

Il a arrêté également une décision ajoutant le Zimbabwe à la liste des Etats enclavés.

#### Rapport annuel

Les travaux complexes de la mise en œuvre de la nouvelle Convention de Lomé II ayant quelque peu retardé l'élaboration du rapport annuel couvrant la période du 1<sup>er</sup> mars 1980 au 28 février 1981, le Conseil n'était pas encore en mesure d'arrêter ce rapport lors de sa présente session. En conséquence, le Conseil a délégué au Comité des Ambassadeurs le pouvoir d'arrêter ce rapport et d'en décider la publication.

.\*  
.\*

#### LA FAIM DANS LE MONDE

Lors de sa session du 28 avril 1981, le Conseil a procédé — à la lumière notamment des débats de l'Assemblée sur la faim dans le monde, et sur base d'un rapport du Comité des Représentants Permanents — à un échange de vues approfondi sur l'importante et grave question de la situation alimentaire mondiale, question qui est l'objet de vives préoccupations de toutes les délégations en raison de la persistance de forts déséquilibres au détriment des pays en développement et de l'évolution inquiétante de la situation alimentaire dans plusieurs parties du monde.

A l'issue d'un débat approfondi, au cours duquel il a réaffirmé la volonté de la Communauté de contribuer très activement à la solution de ces problèmes, le Conseil a adopté la résolution suivante, qui doit d'ailleurs être considérée dans le contexte de l'importante résolution déjà adoptée par le Conseil « Coopération au Développement » lors de sa session du 18 novembre 1980 à ce sujet. Le Conseil est par ailleurs convenu d'inscrire également le problème de la faim dans le monde à l'ordre du jour de ses sessions futures consacrées aux questions du développement.

« Le Conseil a procédé à un nouvel examen de la situation alimentaire mondiale et a marqué sa très vive préoccupation à cet égard ; cette situation se caractérise en effet par la persistance de très forts déséquilibres au détriment de pays en développement les plus pauvres et des populations les plus démunies, et par un accroissement de plus en plus difficile à supporter pour le plus grand nombre de PVD du volume et du coût de leurs importations alimentaires.

Il a noté avec une inquiétude particulière l'évolution défavorable de la situation alimentaire de certaines régions du monde, notamment dans les pays africains membres de la Convention de Lomé et souhaite que la prise de conscience commune de l'acuité du problème qui se pose à ces pays conduise à un approfondissement de la coopération entre la Communauté et les pays ACP intéressés afin de surmonter une situation qui, outre ses



aspects humains inacceptables, hypothèque gravement le développement économique et social de ces pays.

Ces constatations l'ont conduit à réaffirmer sa volonté de voir la Communauté contribuer très activement à la solution des problèmes posés et il a réitéré à cet égard les orientations contenues dans les résolutions qu'il a adoptées le 18 novembre 1980 définissant l'approche d'ensemble de la Communauté à l'égard de la lutte contre la faim dans le monde et concernant l'utilisation de l'aide alimentaire communautaire en vue d'atteindre les objectifs de sécurité alimentaire dans les pays en voie de développement.

Ayant examiné le suivi donné par la Communauté à cette résolution ainsi qu'à celle du Parlement européen sur la faim dans le monde :

- le Conseil a pris acte de la décision de proroger pour 2 ans la Convention sur le commerce du blé ; il souhaite néanmoins que puisse être reprise dans un avenir aussi proche que possible la négociation d'une nouvelle Convention ;
- s'est félicité de la prorogation de la Convention relative à l'aide alimentaire par laquelle la Communauté a étendu aux deux prochaines années, l'engagement pris l'an dernier, au titre de la campagne 1980-1981, d'accroître ses engagements d'aide alimentaire en céréales au niveau de 1 650 000 tonnes ;
- il a réitéré son appui aux actions qui peuvent être développées au titre de l'aide financière et technique de la Communauté, en vue d'aider les pays qui le souhaitent à définir et mettre en œuvre des stratégies alimentaires nationales. Il a réaffirmé son intention d'utiliser l'aide alimentaire conjointement avec d'autres instruments d'aide de la Communauté pour contribuer à créer les conditions nécessaires pour permettre aux bénéficiaires de réaliser leurs programmes visant à accroître la production alimentaire et agricole ;
- il a pris note des propositions de la Commission marquant la place que doit occuper le thème de l'agriculture et de l'alimentation dans les discussions Nord/Sud et souhaite que les travaux en cours au sein du Conseil sur ces propositions puissent conduire dans le meilleur délai à une position commune sur les divers aspects de ce dossier ».

#### **COOPÉRATION ET AIDE ACCORDÉES PAR LA COMMUNAUTÉ AUX PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT**

A l'issue de ses délibérations en ce qui concerne l'appréciation de la coopération et de l'aide accordées par la Communauté aux pays en voie de développement, le Conseil, lors de sa session du 28 avril 1981, a adopté la résolution suivante :

« La coopération de la Communauté avec les pays en voie de développement constitue à la fois un aspect important de ses activités et une tentative concrète de contribuer à la solution des problèmes du tiers monde.

La Communauté met en œuvre cette coopération sous des formes juridiques et selon des modalités diverses :

- par des politiques contractuelles (telles que la Convention de Lomé ou les accords avec les pays du bassin méditerranéen) ;
- par les accords de coopération régionaux ou bilatéraux (accords avec l'ASEAN ou avec d'autres pays) ;
- par voie d'une assistance autonome (telle que l'aide financière et technique aux non-associés, les programmes d'aide alimentaire, le système des préférences généralisées, ou des aides d'urgence).

Les diverses modalités de l'aide financière communautaire consistent essentiellement en dons et en prêts. Ces

derniers prennent la forme de prêts spéciaux et de prêts prélevés sur les fonds propres de la Banque Européenne d'Investissement (le cas échéant, avec bonification d'intérêts). Quant aux sources de financement, elles proviennent du Fonds européen de développement (contributions des Etats membres), du budget de la Communauté et de la Banque Européenne d'Investissement.

Il y a lieu de relever que des comptes rendus, des rapports et des évaluations des différentes formes d'aide communautaire sont établis tant par les organes de la Communauté que par des organismes mixtes :

- rapports de la Commission et de la Banque Européenne d'Investissement dans le cadre de la Convention de Lomé, ainsi que les rapports du Comité aux termes de l'article 108 de cette Convention ;
- rapport sur l'aide aux pays du Maghreb et du Machrak ;
- rapport sur l'état d'avancement de l'aide aux pays non-associés ;
- études sectorielles d'évaluation préparées par la Commission ;
- rapport de la Commission au Comité d'aide au développement ;
- rapport annuel de la Cour des Comptes européenne.

Cette grande diversité ne permet que difficilement une vue d'ensemble de l'aide communautaire.

Une telle vue d'ensemble est cependant indispensable pour permettre une appréciation de la mesure selon laquelle l'aide répond de façon efficace aux objectifs que s'est fixée la Communauté.

Or, ces rapports et comptes rendus, qui sont étudiés par des organes différents, n'ont pas été utilisés jusqu'ici pour établir une appréciation globale et systématique de l'efficacité de l'aide communautaire.

En conséquence, le Conseil des Ministres chargés de la Coopération au Développement convient de procéder périodiquement à une telle appréciation globale sur la base des rapports et études mentionnés ci-dessus. Celle-ci devrait déboucher sur une résolution comportant un certain nombre de recommandations relatives à la mise en œuvre de l'aide communautaire future. Cette résolution serait transmise, pour information, au Parlement européen.

La Commission tiendra compte de la volonté du Conseil de procéder à une telle évaluation lorsqu'elle établira son rapport annuel sur la politique de développement de la Communauté.

#### **COOPÉRATION ENTRE LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LA NORVÈGE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT**

M. Karl-Heinz Narjes, Membre de la Commission et S.E. Svevre Julius Gjellum, Ambassadeur de la Norvège auprès des Communautés européennes, ont signé un échange de lettres sur la coopération dans le domaine de l'environnement le 2 février 1981 à Bruxelles.

Cet échange de lettres servira comme base à une coopération plus étroite et un échange régulier des informations sur les activités et les programmes en cours intéressant les deux partenaires.

En effet, la Commission attache une grande importance, dans le cadre de son programme d'environnement, à une coopération étroite et régulière avec des pays tiers intéressés : la Norvège est le septième pays tiers (1) avec lequel la Commission a établi de telles relations.

Par ailleurs, cette coopération se place dans le cadre de la coopération avec les pays de l'AELE au-delà des

(1) Des arrangements similaires existent avec les Etats-Unis, la Suède, le Japon, le Canada, l'Autriche et la Suisse.



accords de libres échanges telle que préconisée par la réunion des chefs des gouvernements à Vienne en mai 1977.

Dans le cadre de cette coopération il est envisagé de tenir une réunion par an au niveau officiel, plusieurs réunions au niveau d'experts ainsi que des contacts réguliers et des échanges de documentation.

A la suite d'une invitation par les autorités norvégiennes, la première réunion devrait se tenir à Oslo à une date à déterminer.

#### FOURNITURE DE PRODUITS AGRICOLES A LA POLOGNE

Le Conseil a décidé le 7 mai 1981, par la voie de la procédure écrite, d'ouvrir à la Pologne des possibilités d'achat supplémentaires à des prix favorables et dans les mêmes conditions que celles fixées dans sa décision du 1<sup>er</sup> avril dernier, pour les produits et quantités suivants (cadre indicatif) :

Aliments composés	200 000 tonnes
Riz	25 000 tonnes
ou	
(orge perlé	12 000 tonnes)
(farine	13 000 tonnes)
Avoine	30 000 tonnes
Flocons d'avoine/d'orge	5 000 tonnes

Il est rappelé qu'une première tranche de possibilités d'achat à des prix favorables avait été décidée par le Conseil du 16 décembre 1980, suite aux conclusions du Conseil Européen de Luxembourg, les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1980.

#### AIDE D'URGENCE EN FAVEUR DU LIBAN

Lors de sa session du 28 avril 1981, le Conseil a marqué son accord sur la mise à la disposition du Comité International de la Croix Rouge, par la Communauté, à titre de contribution au programme d'urgence pour le Liban, d'un montant de 300 000 Ecus, imputé à l'article 950 du budget 1981. Le programme d'urgence du CICR, qui porte sur 1 300 000 Ecus pour la période avril-août 1981, a été élaboré à la suite de la détérioration grave de la situation dans les régions orientales et méridionales du Liban, et notamment dans la région de Zahle, et vise à couvrir des besoins alimentaires et médicaux urgents de la population.

#### AIDE ALIMENTAIRE EN FAVEUR DU SALVADOR

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 28 avril 1981, le règlement modifiant les règlements (CEE) n° 1311/80 et n° 1313/80 relatifs respectivement à la fourniture de lait écrémé en poudre et de matières grasses du lait dans le cadre des programmes d'aide alimentaire à certains pays en voie de développement et à certains organismes spécialisés. Cette modification a pour effet de réaffecter l'aide alimentaire directe prévue pour le Salvador sous la forme de 700 tonnes de lait écrémé en poudre et 200 tonnes de butteroil au Catholic Relief Service et au Comité International de la Croix Rouge, organismes humanitaires opérant dans ce pays et qui sont en mesure de distribuer ces vivres de manière équitable à toute la population affectée.

#### AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE EN FAVEUR DE LA CHINE

Faisant suite à la décision de principe du 17 mars 1981 d'accorder une aide alimentaire à la République Populaire de Chine, le Conseil a arrêté, lors de sa session du 28 avril 1981, le règlement affectant 2 000 tonnes de lait écrémé en poudre à titre d'aide alimentaire d'urgence. Ceci s'ajoute à une affectation de 8 000 tonnes d'huile de colza décidée précédemment.

# DROIT SOCIAL

numéro spécial

## LES CONTRATS DE TRAVAIL A DURÉE DÉTERMINÉE

sommaire

### Introduction

— *Le droit du travail, la crise, les contrats de travail à durée déterminée*, par Jean-Jacques DUPEYROUX, Directeur du Département du Droit du Travail de l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences sociales de Paris

### Première partie : Première approche

— *Plasticité du capital et nouvelles formes d'emploi*, par Gérard LYON-CAEN, Professeur à l'Université de Paris I, Directeur du Centre de Recherches de Droit social

— *Une loi d'opportunité bien accueillie par le patronat*, par Raymond DARCEL, Secrétaire général du Service juridique de l'Union régionale parisienne C.F.T.D.

— *Contrats de Travail à durée déterminée et évolution des indicateurs du marché du travail*, par Gérard VANDERPOTTE

— *Premier inventaire des difficultés d'interprétation et d'application de la loi relative au contrat de travail à durée déterminée*, par Pierre SAINT-JEVIN

### Deuxième partie : analyse des principaux problèmes

— *Les nouveaux contrats de travail à durée déterminée*, par Gérard COUTURIER, Professeur à la Faculté de Droit de Dijon

— *Le renouvellement des contrats de travail à durée déterminée après la loi du 3 janvier 1979*, par Jean PELISSIER, Professeur de Droit du Travail à l'Université Jean-Moulin (Lyon III)

— *Réalité du terme et volonté des parties dans les contrats de travail à durée déterminée*, par Guy POULAIN, Maître-Assistant, Chargé de Conférences à la Faculté de Droit et des Sciences politiques de Strasbourg

— *La rupture anticipée du contrat de travail à durée déterminée*, par André DUNES, Rédacteur en chef des Editions Dalloz

— *Contrats de travail à durée déterminée et indemnisation du chômage*, par Thierry BERANGER, Assistant du Directeur de l'U.N.E.D.I.C.

### En marge

— *Le particularisme du droit du travail dans les chantiers du bâtiment et des travaux publics*, par Dominique LARGER

### Conclusion

— par Jean LAROQUE, Président de la chambre sociale de la Cour de Cassation

### Annexe

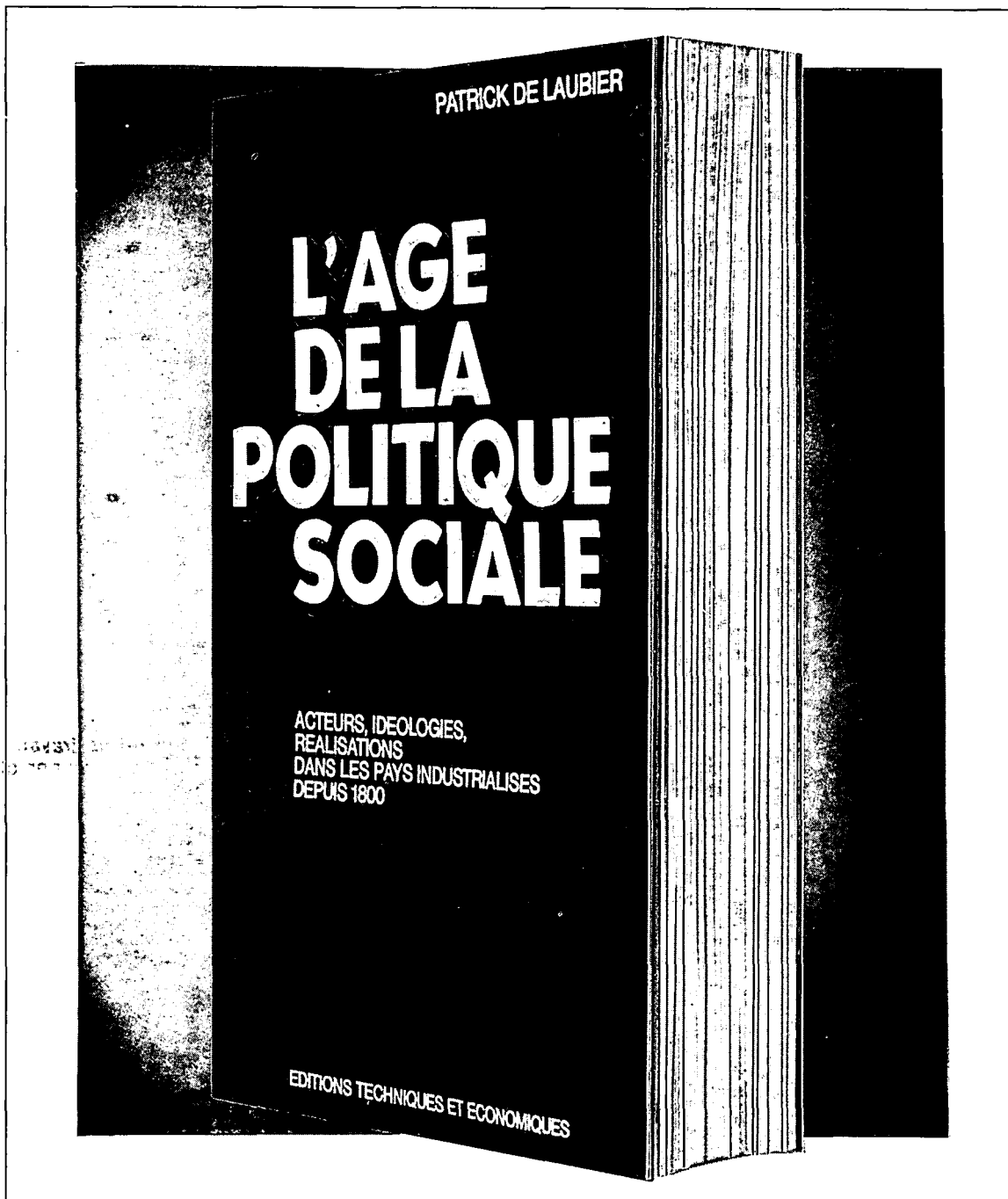
— *Texte de la loi n° 79-11 du 3 janvier 1979 relative au contrat de travail à durée déterminée*

## NUMÉROS SPÉCIAUX PARUS EN 1980

**Le partage du travail .— La médecine du travail et le droit .—  
Les nouveaux prud'hommes .— Les contrats de travail à durée déterminée.**

**DROIT SOCIAL 3, rue soufflot 75005 PARIS. Tel. 634 10 30**

**PATRICK DE LAUBIER**



"... EN BREF, LECTURE TRÈS UTILE, PARCOURS  
PITTORESQUE ET INSTRUCTIF, OUVRANT LA VOIE  
A DE NOMBREUSES CONTROVERSES TOUJOURS RENOUVELEES."  
(Alfred Sauvy - Le Monde)

**EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES - 3, rue Soufflot - 75005 PARIS**

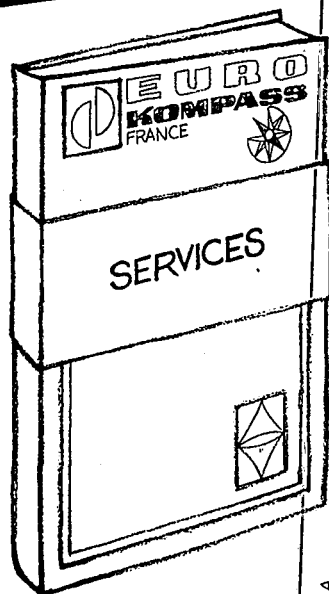
# LES UTILISATEURS DU KOMPASS SONT SOUVENT DE GRANDS DEVOREURS DE BILLETS D'AVION.



## COÏNCIDENCE?

Une coïncidence qui se répète, ce n'est plus une coïncidence.

Si les utilisateurs du KOMPASS prennent souvent l'avion, utilisent les cartes de crédit, les cartes de location de voiture, c'est tout simplement parce qu'ils bougent. Leur temps est précieux, ils vont droit à l'essentiel : à l'efficacité commerciale, avec l'accès direct aux 60.000 entreprises du KOMPASS : la meilleure base pour un fichier de prospection ; à l'efficacité d'achat, grâce à la nomenclature de 35.000 produits du KOMPASS : la bible des appels d'offres. Ils bénéficient d'une information à jour, grâce aux visites systématiques à la source que rendent chaque année nos 80 enquêteurs. Les utilisateurs du KOMPASS savent qu'en plus de l'annuaire universel de l'industrie, KOMPASS offre une gamme complète de services régionaux, sectoriels ou nationaux intégrant les nouvelles tendances de la télématique. Dès aujourd'hui, la base de données informatisées KOMPASS est opérationnelle. Vous pouvez l'interroger pour l'information la plus fraîche. Et dès aujourd'hui, le rapprochement DAFSA/SNEI prépare l'avènement d'une nouvelle banque de données industrielles et financières reconnue par le Ministère de l'Industrie comme un projet essentiel à notre économie.



V.V.A.

### Pour les entreprises qui bougent: Kompass, la première banque de données industrielles française.

LE KOMPASS EST EDITE PAR LA S.N.E.I. - 22, AV. F.D. ROOSEVELT 75008 PARIS - 359.37.59. LA DERNIERE EDITION VIENT DE PARAÎTRE.

IMPRIMÉ EN FRANCE